

JODILDE LEITE CHAUL

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: missão constitucional e
possíveis conflitos de atribuição com o Tribunal de Contas da União**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Professor Mauro Noleto

Brasília – DF

2009

Ao Nagib, que sempre me incentivou a prosseguir nos estudos da Ciência Jurídica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir viver este momento.

Ao meu orientador, Professor Mauro Noleto, por me guiar no bom andamento deste trabalho.

Aos amigos e parentes, pelos estímulos constantes.

Aos professores, que me conduziram pela árdua, porém gratificante trajetória acadêmica.

RESUMO

A presente monografia Desempenho recente do CNJ versa sobre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e enfoca sua missão constitucional e os possíveis conflitos de atribuições com outro órgão de controle da Administração Pública, que também detém competência constitucional para exercer o controle sobre a administração dos órgãos do Poder Judiciário federal: o Tribunal de Contas da União (TCU). Apresenta dados recentes sobre a produção institucional do CNJ, cotejando essa produção com sua missão constitucional. Estuda casos concretos em que os conflitos de atribuições entre CNJ e TCU se evidenciam e aborda possíveis soluções para tais conflitos.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça; Competência do CNJ; Desempenho recente do CNJ; Missão do CNJ; Conflitos de atribuição entre CNJ e TCU.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 GÊNESE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	9
1.1 Contextualização histórica.....	9
1.2 Modelos de conselhos de justiça adotados no mundo	11
1.3 A constitucionalidade do CNJ segundo a ótica do Supremo Tribunal Federal.....	15
2 DESEMPENHO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	20
2.1 Competência do CNJ	20
2.2 A atuação recente do CNJ no desempenho de sua missão constitucional	21
2.3 Missão constitucional <i>versus</i> atuação prática.....	29
3 A NATUREZA DO CONTROLE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	34
3.1 A natureza do controle exercido pelo CNJ.....	35
3.2 O controle da administração pública	39
3.3 O controle realizado pelo Tribunal de Contas da União	42
4 CONFLITOS DE ATRIBUIÇÃO ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	46
4.1 Estudos de caso.....	46
4.2 Possibilidades para a resolução dos conflitos.....	54
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 8 de dezembro de 2004, e teve sua instalação efetivada em 14 de junho de 2005.

Instituição recente da República Federativa do Brasil, o CNJ tem sua atribuição estabelecida no art. 103-B da Constituição Federal (CF/88), sendo que a síntese de sua missão pode ser apreendida do referido artigo, §4º: “Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”.

Vê-se que a palavra-chave da competência constitucional do CNJ é o controle, em uma acepção ampla, da atividade do Poder Judiciário, em nível administrativo e funcional dos seus membros, incluindo o poder sobre a revisão dos processos disciplinares de juízes e membros de tribunais, *ex vi* do disposto no art. 103-B, §4º, V, da Constituição Federal.

Por se tratar de uma instituição recente e tendo sua gênese em um momento de atribulação da vida social e política do País, visto ter sido engendrada a partir da chamada CPI do Judiciário, é natural que o CNJ ainda enfrente um determinado nível de incerteza quanto ao seu real papel enquanto instituição de controle.

Essa incerteza é ressentida pelo próprio atual presidente do Conselho, o ministro Gilmar Mendes, ao declarar que o Conselho Nacional de Justiça não deve priorizar as investigações contra juízes acusados de corrupção ou negligência, devendo agir apenas quando as corregedorias dos tribunais forem omissas. Em suas próprias palavras: “Não

imagino que tenhamos um muro de lamentações apto a responder a todas as demandas. Se o CNJ se embrenha por esse caminho, corre o risco de não dar respostas satisfatórias”.¹

É natural a apreensão do atual Presidente do CNJ. De fato, uma análise das atribuições do Conselho e uma comparação com as atribuições de outras instituições também destinadas ao controle das atividades administrativas do Poder Judiciário revelam, no mínimo, diversas áreas de sobreposição, o que culmina por espriar sérios questionamentos sobre o real papel desse novel órgão de controle.

Delineia-se assim um importante problema a ser investigado nesta monografia, que se justifica do ponto de vista social e político, vez que cuida de verificar se a recente produção institucional do CNJ – ou seja, o real desempenho desse órgão – encontra-se em consonância com o gigantismo de suas atribuições, nos termos definidos na EC que o criou.

No âmbito do controle administrativo, as funções do CNJ conflitam, ao menos em tese, com o chamado controle legislativo, ou seja, aquele que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública que, constitucionalmente, tem por alcance todos os órgãos do Poder Executivo, as entidades da administração direta e indireta e o próprio Poder Judiciário federal, quando executa função administrativa.

O controle administrativo abrange o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União – uma das funções expressamente definidas constitucionalmente para o CNJ. Ocorre que também existe outro órgão técnico especializado

¹ FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Brasil. São Paulo. **Eleito no Supremo, Mendes quer CNJ seletivo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1303200812.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

para auxiliar o Congresso Nacional, instituído pela CF/88 no seu art. 71: o Tribunal de Contas da União (TCU).

Eis, portanto, outro ponto de enfoque desta monografia, que abordará a existência de relevante conflito de atribuições entre a missão do TCU e a missão do CNJ, no que atine ao exercício do controle administrativo dos órgãos do Poder Judiciário da União.

A relevância jurídica se justifica na medida em que se vislumbra a possibilidade real da existência de sérios conflitos de atribuição entre o CNJ e o TCU. Com efeito, pode-se indagar: em caso de decisões conflitantes entre um órgão e outro, a respeito do controle administrativo dos órgãos do Poder Judiciário federal, qual deve prevalecer?

Em suma, o presente trabalho monográfico busca contribuir com a discussão acerca de qual é, ao final, o real papel do Conselho Nacional de Justiça e se a sua atuação institucional vem fazendo jus a sua missão constitucional.

A metodologia utilizada no desenvolvimento da monografia consiste em pesquisa de bibliografia tratando dos momentos iniciais da criação do CNJ, com as críticas que então foram feitas a essa criação. Também serão tecidas considerações acerca da produção recente do CNJ, investigada a partir de seus relatórios anuais. A abordagem dos problemas acima indicados também se valerá de estudos de casos concretos sobre conflitos reais entre o CNJ e o TCU, mediante pesquisa da jurisprudência dos dois órgãos.

Estrutura-se, portanto, a monografia, em quatro capítulos. O primeiro apresenta a gênese do CNJ, contextualizando historicamente a sua criação. O segundo

capítulo dedica-se à atuação recente do CNJ, em confronto com sua missão definida na Constituição.

A análise da natureza do controle exercido pelo CNJ e pelo TCU é matéria abordada no terceiro capítulo, de modo a contextualizar a questão da ocorrência de decisões conflitantes entre uma e outra instituição.

O quarto capítulo, por fim, trata especificamente dos conflitos de atribuição entre CNJ e TCU, exemplificando a situação com o exame de casos concretos e avaliando possibilidade de superação dos conflitos.

1 GÊNESE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

1.1 Contextualização histórica

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão administrativo de controle dos demais órgãos do Poder Judiciário em todo o Brasil. Foi criado pela EC n. 45/2004 e teve sua instalação efetivada em 14 de junho de 2005.

Além de ser uma instituição recentíssima da República Federativa do Brasil, sua criação foi cercada de discussões polêmicas, tendo sido concebido em um momento de atribulação da vida social e política do País, visto ter sido engendrado a partir da chamada CPI do Judiciário, que revelou para toda a nação diversas situações de irregularidades cometidas por magistrados em diversas partes do Brasil. O fato emblemático desse período foi o escândalo envolvendo a construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, em que foram desviados dos cofres públicos mais de 170 milhões de reais, com a participação direta de magistrado daquela instituição no esquema de corrupção.

Para considerar um período inicial a partir da qual se viu frutificarem com mais vigor as idéias de criação de um órgão de controle do Poder Judiciário, José Adércio Leite Sampaio nos situa em fins da década de 1990:

No final dos anos 1990, o assunto virou prioridade de governo, outra vez, motivada por decisões judiciais que desagradaram ao governo. A gota d'água teria sido o atraso na venda da Vale do Rio Doce (FRANCO, 1997, p.27). Duas leis foram aprovadas em 1999, as de número 9.868 e 9882, disciplinando a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a argüição de descumprimento de preceito fundamental. Reafirmavam-se os efeitos contra todos e a eficácia vinculantes das decisões do Supremo Tribunal, proferidas no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, ao tempo que procuravam atenuar as críticas que se

faziam a seu viés autoritário com a abertura do processo às entidades representativas da sociedade para emissão de pareceres, os *amici curiae*, e com a possibilidade de audiência públicas, embora ambas as hipóteses estivessem nas mãos discricionárias do relator. Simultaneamente, algumas vozes no Congresso Nacional começaram a alardear quanto corruptos eram os juízes, nomeadamente os da Justiça do Trabalho, e, por isso, necessário um controle externo e não corporativo de sua atividade.²

O tom político e a conturbação que serviu de pano de fundo para as discussões que se seguiram no Congresso Nacional, no decorrer do trâmite do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que culminou com a EC n. 45/2004, são ilustrados por Sampaio na seguinte passagem de sua obra:

A insistência de Antônio Carlos Magalhães para instalar a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário provocou a reação de diversos setores, não apenas contra o que parecia uma intimidação e um desrespeito à magistratura, mas também favorável a uma discussão transparente e aberta em torno das reformas que o Judiciário reclamava. Assim era como parecia para o presidente do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso, a julgar que a Comissão prestava um “desserviço” ao País (FREITAS, 1999). Não houve como frear a CPI, que acabou por trazer aos olhos do público parte do que se denunciava, sendo exemplar o caso de Nicolau dos Santos Neto e as obras do TRT de São Paulo.³

Sob esse contexto histórico o CNJ nasceu e teve suas atribuições estabelecidas no art. 103-B da CF/88, sendo que a síntese de sua missão pode ser apreendida do §4º do referido artigo: “Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”.

A competência do CNJ, portanto, tem seu cerne no conceito central de controle, em uma acepção ampla, da atividade do Poder Judiciário, em nível administrativo e funcional dos seus membros, incluindo o poder sobre a revisão dos processos disciplinares de juízes e membros de tribunais, exemplo do disposto no art. 103-B, §4º, V, CF/88.

2 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 107.

3 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 108.

1.2 Modelos de conselhos de justiça adotados no mundo

Antes, contudo, de aprofundar a análise das atribuições do CNJ e da discussão jurídica que se travou logo em seguida a sua criação, deve ser aproveitado o atual ponto em discussão – o histórico de criação do Conselho – para, à luz do direito comparado, buscar compreender esse tipo de instituição no seu nascedouro histórico e conhecer as características das relações de poderes e a definição de atribuições que conselhos semelhantes experimentam em diversos países do mundo.

Para tanto, cumpre continuar visitando a obra de Sampaio.

A história dos conselhos de justiça no mundo tem sua origem na França e na Itália, tendo seu processo de consolidação – no formato hoje conhecido – se desenvolvido em fins do século XIX. É o que explana o referido autor:

A história dos conselhos judiciais está umbilicalmente ligada ao processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental e, mais especificamente, na França e na Itália. Independência custosa e, até certo ponto, ainda por concluir-se, tanto quanto a própria história dos conselhos. Mas é necessário compreender melhor o contexto em que acabou por germinar a sua engenharia.

[...]

Se bem olharmos os teóricos modernos da separação do poderes, não tardaremos a concluir que o Judiciário não fora pensado como um poder propriamente, senão como uma função especializada ou, quando muito, na palavra de Montesquieu (1748), um poder invisível e nulo.⁴

Feita essa contextualização inicial, o autor prossegue:

Em 1883, dois acontecimentos vieram a marcar a narrativa historiográfica. Na Itália, apresentou-se, na onda que vinha crescente, nova proposta de criação de um Conselho da Magistratura, mas foi a França quem resolveu dar o título ao pleno da Corte de Cassação reunido para apreciar aspectos disciplinares da judicatura, por meio da Lei de 31 de outubro daquele ano,

4 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.177.

sobre a organização judiciária. De volta à Itália, contavam-se outras tentativas de instituição de um conselho que abarcasse mais funções do que a de disciplina judicial até que, finalmente, foi aprovada a Lei Orlando, criando o Conselho da Magistratura italiana com função consultiva nas áreas de seleção, de transferência e de promoção dos juízes.

[...]

O passo seguinte foi dado pela França. A Constituição de 1946 instituiu o Conselho Superior da Magistratura como órgão autônomo e dedicado a garantir a independência do Judiciário, cuidando da seleção e da disciplina dos juízes. [...] No ano seguinte, a Constituição italiana criou também o Conselho Superior da Magistratura, por igual, vocacionado a promover o autogoverno judiciário e também formado por representantes dos juízes e dos parlamentares sob a presidência e vice-presidência, na ordem, do chefe do Executivo e do ministro da Justiça.⁵

Os conselhos engendrados por França e Itália constituíram a base do que posteriormente veio a ser conhecido como modelo latino-europeu, caracterizado pela existência de fortes laços entre o Judiciário e o Executivo, em que os conselhos desempenham funções mais atinentes às formas de ingresso da magistratura (seleção de juízes para ingresso no Judiciário) e às questões disciplinares.⁶

Ao lado do modelo latino-europeu, desenvolveu-se o modelo nórdico-europeu, adotado em países como Suécia, Irlanda e Dinamarca, cuja característica é a de uma relativa independência do Executivo, por assumir atribuições de controle das atividades administrativas do Judiciário.⁷

Considerando a localização geopolítica do Brasil no cenário mundial, é recomendável verificar mais de perto a situação dos países da América Latina e o modo como organizam seus conselhos de justiça, de acordo com os modelos acima apresentados.

5 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, pp. 180-181.

6 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 183.

7 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 192.

Sampaio aprofunda essa questão, discorrendo sobre a ingerência – a seu entender positiva – de organismos internacionais, como o Banco Mundial, no processo de criação desses órgãos nos países circunvizinhos:

A América Latina, por seu turno, tem vivenciado um processo de reforma de suas instituições judiciárias com o objetivo de fortalecer a administração da Justiça, ora sob a forma de democratização da prestação judiciária, mediante ampliação de vias de acesso e de simplificação dos procedimentos, ora sob inspiração moralizante ou econômica, por meio da criação de mecanismos de transparência e de controle dos gastos dos tribunais. O Banco Mundial desenvolveu uma série de estudos, de assessoria e de financiamento, aos países da região para reformarem seu sistema de justiça, tendo destaque o apoio dado à Argentina desde 1992, à Bolívia desde 1994, à Colômbia em 2001, ao Equador em 1995, ao El Salvador em 2002, à Guatemala em 1999, ao Paraguai em 2000, ao Peru em 1999 e à Venezuela em 1992 e 1997. Estavam em estudo, em 2004, propostas de apoio a Honduras e ao México.⁸

Detendo-se apenas em dois exemplos, é interessante observar como se configuram os conselhos de justiça da Argentina e do Peru, segundo o estudo de Sampaio, de modo a poder confrontar esses similares com o CNJ.

O conselho argentino tem as seguintes funções e composição:

Na Argentina, a Reforma Constitucional de 1994 previu a instituição do Consejo de la Magistratura, como órgão que ‘terá a seu cargo a seleção dos magistrados e a administração do Poder Judiciário’ (art. 114). De acordo com a Lei n. 25.669/2002, que o regulamentou, o Conselho é formado por 19 membros, sob a coordenação do presidente da Corte Suprema da Nação, sendo: a) quatro juízes, eleitos pelo sistema D’Hont, devendo-se garantir a representação igualitária dos juízes de câmara e de primeira instância e a presença de magistrados com competência federal do interior da República; b) oito legisladores, quatro de cada Câmara, correspondendo dois ao bloco com maior representação legislativa, um pela primeira minoria e um pela segunda minoria; c) quatro representantes dos advogados de matrícula federal, designados pelo voto direto dos profissionais que também possuam referida matrícula, segundo o sistema D’Hont e garantindo-se a presença de advogados do interior da República; d) um representante do Poder Executivo; e) dois representantes do mundo científico e acadêmico; um deles, professor titular de cátedra universitária de faculdades de direitos nacionais, escolhidos por seus pares, e uma pessoa de reconhecida trajetória

8 SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 196.

e prestígio que tenha recebido menções especiais nos âmbitos acadêmicos ou científicos, eleita pelo Conselho Inter-Universitário Nacional pelo voto de dois terços de seus integrantes.⁹

Por sua vez, o conselho peruano detém as seguintes características:

No Peru, o Conselho Nacional da Magistratura teve por antecedente o todo poderoso Consejo Nacional de Justicia, criado em 1969 pelo regime militar. Atualmente, é composto de sete integrantes eleitos, sendo um pelos membros titulares da Suprema Corte. Um pelos membros titulares da Junta de Fiscais Supremos; um pelos reitores das universidades nacionais e outro pelos reitores das universidades particulares, sempre em votação secreta. Além desses, os associados dos Colégios de Advogados escolhem um representante, assim como os integrantes dos demais colégios profissionais escolhem dois nomes, em qualquer das hipóteses, por meio de sufrágio direto e secreto. Ao CNM compete selecionar mediante concurso público os candidatos que tenham sido aprovados nos programas de formação acadêmica para aspirantes ao cargo de magistrado do Poder Judiciário ou de fiscal do Ministério Público, organizados e promovidos pela Academia da Magistratura, nomeá-los e ratificá-los ou destituí-los em processo avaliatório, realizado a cada sete anos, detendo, ademais, poderes disciplinares plenos. A ele é conferido ainda poder para propor o próprio orçamento.¹⁰

Com relação à influência do Banco Mundial na criação dos conselhos de justiça na América Latina, Erik Frederico Gramstrup faz críticas a respeito:

O controle externo em comento situa-se na tendência de verticalização e centralização que se tem observado na Justiça brasileira [...].

Hugo Cavalcanti Melo Filho ressalta-o em estudo específico, no qual assevera que [...] Documento Técnico 319, do Banco Mundial, que prescreve uma espécie de receita para a modificação, calcada em três premissas básicas: controle externo do Poder Judiciário, adoção de mecanismos alternativos para resolução de conflitos e verticalização pela prevalência da jurisprudência dos órgãos de cúpula. O objetivo é evidente: reduzir a órbita de ação do Poder Judiciário, especialmente da base da magistratura, assegurando-se a previsibilidade jurídica tão cara ao capital especulativo internacional.¹¹

⁹ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 197.

¹⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, pp. 203-204.

¹¹ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho nacional de justiça e controle externo: roteiro geral. In: WANBIER, Teresa Arruda Alvim *et alli* (org.). **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos à EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, p. 196.

Vê-se, assim, que a séria crítica opõe-se à ingerência de organismos internacionais – tais como o Banco Mundial – no incentivo para a criação de conselhos de justiça em todos os países do mundo, pois, o que verdadeiramente estaria em jogo seriam os interesses do capital especulativo internacional, que necessita de soluções rápidas e previsíveis em caso de conflitos de interesse, temendo, em tais situações, a excessiva liberdade de julgamento que detêm os juízes de primeira instância. Assim, a solução seria criar um órgão superior de controle do Poder Judiciário, que limitasse a atuação desses julgadores.

1.3 A constitucionalidade do CNJ segundo a ótica do Supremo Tribunal Federal

Quando da criação do CNJ, as discussões iniciais se travaram no que tange a sua constitucionalidade, que foi seriamente questionada, inclusive sendo a EC n. 45/2004, nesse ponto, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

Sobre esse momento inicial de criação do CNJ e da polêmica que o cercou, trata do tema George Salomão Leite:

Durante todo o processo de mutação constitucional que culminou com a promulgação da Emenda nº 45/04, toda a sociedade brasileira discutiu o denominado controle externo do Poder Judiciário. Alguns, enfatizando a necessidade de maior transparência e eficácia da atividade jurisdicional, sustentam que a reforma do judiciário veio para aprimorar o desenvolvimento democrático, princípio fundamental de nosso Estado Constitucional. Ao revés, há aqueles que entendem ser incompatível com a Constituição, sobretudo com o princípio da separação dos poderes, a instituição de um Conselho Nacional de Justiça, composto por membros estranhos à estrutura do Poder Judiciário, pois tal órgão torna vulnerável a função dos magistrados, que se verão tolhidos em sua liberdade e garantias constitucionais, restando impossibilitados de julgar consoante seu livre-convencimento, o que afetaria a independência do Poder Jurisdicional.¹²

¹² LEITE, George Salomão. Do conselho nacional de justiça. In: AGRA, Walber de Moura (org.). **Comentários à reforma do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pp. 213-214.

Superada a polêmica inicialmente suscitada quanto à constitucionalidade do Conselho, mediante o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da ADI n. 3367/2004, que foi considerada improcedente, merecem destaque alguns trechos dos votos proferidos pelo relator da referida ação, ministro Cezar Peluso, e de seus pares que o acompanharam no essencial, pois as linhas de argumentação então desenvolvidas a favor da constitucionalidade do Conselho lançam importantes luzes para a compreensão de sua natureza e a apreensão de sua real missão institucional.

Ao apreciar o pedido de inconstitucionalidade da EC n. 45/2004, nos textos que instituíram as normas aplicáveis ao CNJ, o STF enfrentou as teses que, no entender do impetrante da ADI n. 3367/2004, afrontavam a Constituição, conforme resumido no Relatório do ministro Cezar Peluso:

Os fundamentos jurídicos do pedido podem [ser] reduzidos a dois argumentos substanciais: a instituição do Conselho Nacional de Justiça implicaria “(a) tanto inegável violação ao princípio da separação e da independência dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99 e parágrafo, e 168 da Constituição Federal, (b) como ainda a ofensa ao pacto federativo (artigos 18, 25 e 125), na medida em que submeteu os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União Federal.”¹³

A tese de afronta à separação dos poderes foi afastada pelo relator e acompanhada pela maioria do Colegiado, devendo ser destacado o seguinte trecho de seu voto:

A independência suporta, na sua feição constitucional, teores diversos de autonomia administrativa, financeira e disciplinar. Na verdade, ela só pode ser considerada invulnerável, como predicado essencial do sistema da separação, quando concreta redução de seu âmbito primitivo importe, em

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.

dano do equilíbrio e estabilidade entre os Poderes, transferência de prerrogativas a outro deles, ainda que não chegue a caracterizar submissão política. Ou, no que concerne ao Judiciário, quando outra forma de supressão de atribuições degrade ou estreite a imparcialidade jurisdicional. Fora dessas hipóteses, nada obsta a que o constituinte reformador lhe redesenhe a configuração histórica, mediante reorganização orgânica e redistribuição de competências no âmbito da estrutura interna do Judiciário, sem perda nem deterioração das condições materiais de isenção e imparcialidade dos juízes.¹⁴

Mais adiante em seu voto, Peluso aborda a questão sob a interpretação sistemática da Constituição Federal, fazendo incluir a necessidade de se afastar a concepção da separação dos poderes enquanto dogma puro e absoluto, afastando a existência estanque dos poderes com a noção de que a separação deve ser contrabalançada com o sistema de controle recíproco.

Ora, é o confronto analítico dos preceitos relativos à organização e ao funcionamento de cada uma dessas funções públicas que permite extrair o conteúdo e a extensão de que se reveste a teoria da separação em nosso sistema jurídico-constitucional. Noutras palavras, é seu tratamento normativo, através de todo o corpo constitucional, que nos dá o sentido e os limites dos predicados da *independência* e da *harmonia*, previstos no art. 2º.

E o que se lhe vê é que o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das funções típicas, mediante previsão de alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira. Mas tempera-o com a prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma, com as regras primárias, verdadeiro sistema de integração e cooperação, preordenado a assegurar equilíbrio dinâmico entre os órgãos, em benefício do escopo último, que é a garantia da liberdade.¹⁵

Com relação a segunda tese da impetrante da ADI – a ofensa ao pacto federativo –, o ministro Peluso, relator e autor do voto vencedor, afasta-a sob o argumento de que o Poder Judiciário é uno, devendo ser compreendido de forma diferenciada em relação ao

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.

¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.

Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Sob essa premissa, o CNJ não representaria ameaça à autonomia do Judiciário estadual, pois:

O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e, sim, do Poder Judiciário nacional, donde ser irrelevante que seu orçamento seja federal, pois a origem da fonte de custeio não transmuda a natureza nem a relação de pertinência do órgão no plano da separação dos Poderes, o que é o plano onde se situa o critério de sua taxinomia, que nada tem com outro plano classificatório, o das unidades da federação. A inicial, aqui, incide noutro erro de ótica, pois não vê o plano lógico em que está o critério de divisão dos órgãos do mesmo Poder, só enxergando o que discerne entre as entidades elementares da federação. E é tão impróprio quanto supor que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, não pudessem julgar recursos interpostos em causas da competência de órgãos jurisdicionais estaduais, ou de interesse de municípios, porque o custeio de ambos corre à conta do orçamento da União.¹⁶

Os argumentos do voto vencedor no julgamento da ADI n. 3.367/2004, com relação à separação dos poderes, são sólidos e se harmonizam com a existência, conforme já estudado em linhas anteriores desta monografia, de órgãos similares ao CNJ em inúmeros países do mundo, com composição heterogênea, não exclusiva de membros do Judiciário.

Todavia, parece menos tranqüila a tese de ofensa ao pacto federativo, visto que o Conselho, efetivamente, não obstante tido como órgão nacional, intromete-se na atividade administrativa de órgãos notadamente estaduais (os tribunais dos estados-membros), situação que não encontra similar na Carta Política Nacional no que tange aos outros dois poderes. Nesse ponto, mostram-se pertinentes os argumentos expendidos pelo ministro Marco Aurélio, voto vencido no julgamento da ADI:

Outra implicação que vejo, Presidente – e um dia ainda teremos realmente, no Brasil, uma federação –, diz respeito ao pacto federativo. Uma coisa é ter-se o Judiciário organizado em patamares; o Judiciário contando com o gênero ‘justiça federal’, para julgar a partir do aspecto ligado à pessoa e à matéria; e tribunais de justiça, tribunais regionais federais, tribunais

¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.

superiores; um tribunal de cassação, que tem na nomenclatura o vocábulo “superior”, mas que não é, a rigor, um tribunal que atue na área extraordinária – refiro-me ao Superior Tribunal Militar -, além do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. Outra diversa é cogitar-se, potencializando-se a mais não poder a nomenclatura em detrimento do fundo, de um órgão que formalmente está integrado ao Judiciário e que passará a exercer – mesmo existente a Federação, o pacto federativo – crivo quanto à atuação administrativa de um dos Poderes da Federação.¹⁷

E mais adiante, remata o Ministro Marco Aurélio:

Imagino os Poderes no mesmo patamar: o Judiciário, o Executivo e o Legislativo. Como não concebo um conselho nacional do Executivo, como não concebo um conselho nacional do Legislativo, com as atribuições previstas no artigo 103-B decorrente da Emenda, não concebo também, por mais que me esforce, um conselho nacional do Judiciário [...].¹⁸

Concluindo seu raciocínio de que o CNJ ofende sim o princípio federativo esculpido no art. 60, §4º, da CF/88 ao ter poder de revisão de atos administrativos do Poder Judiciário dos estados, afirma que “aqui se tem desrespeitada essa previsão, porque, retirada a autonomia de um dos Poderes do Estado na área administrativa, estará prejudicada a forma federativa”¹⁹.

Não obstante a crítica do Ministro Marco Aurélio, ao fim do julgamento do STF, ficou vencido e restou legitimado o texto constitucional inserido na Carta Magna pela EC n. 45/2004, apoiado nos argumentos antes apresentados pelo voto vencedor.

¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do ministro Marco Aurélio de Mello.

¹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do ministro Marco Aurélio de Mello.

¹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do ministro Marco Aurélio de Mello.

2 DESEMPENHO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

2.1 Competência do CNJ

A competência do CNJ pode ser resumida em quatro grandes grupos básicos de funções, segundo resumo feito por Gramstrup:

As funções são bastante amplas, podendo ser esquematizadas em quatro vertentes:

1. fiscalizar e sancionar os magistrados, no que se refere ao aspecto disciplinar. Esta tarefa é realizada, como dissemos, com superioridade relativamente aos órgãos de controle interno, tanto assim que o Conselho: a) pode diretamente conhecer de reclamações; b) dispõe da alternativa de avocar procedimentos já instaurados em outras instâncias; c) pode rever processos disciplinares julgados há menos de um ano; d) é competente para emitir regulamentos ao Estatuto da Magistratura, como também de proceder a recomendações;
2. Rever, quanto ao aspecto da legalidade, atos administrativos dos órgãos judiciários. Como já se sabia e dizia, esta competência já era exercida pelo Tribunal de Contas e a Constituição o confessa sem remorso, tanto que ressalva expressamente suas atribuições, o que cria um conflito que será adiante examinado;
3. Elaborar relatórios e estatísticas, inclusive uma programação anual a ser encaminhada ao Congresso por via do STF;
4. Exercer outras competências que venham a ser previstas no Estatuto da Magistratura.²⁰

O resumo acima dá uma perfeita noção de quão amplas são as competências constitucionais do CNJ, o que remete a uma questão fundamental desta monografia, que é verificar, a partir dos relatórios anuais do Conselho, como está ocorrendo, na prática, o desenvolvimento dessas atribuições.

²⁰ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho nacional de justiça e controle externo: roteiro geral. In: WANBIER, Teresa Arruda Alvim *et alli* (org.). **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos à EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, p. 193.

O objetivo, neste capítulo, então, é fazer um breve cotejo entre essa produção institucional e sua missão delineada na Carta Magna.

Para tanto, serão utilizados os relatórios anuais produzidos pelo Conselho, relativos aos dois últimos anos: 2008 e 2007. Buscar-se-á compilar a produção normativa do CNJ, bem como destacar as matérias que, segundo a ótica do próprio Conselho, foram tratadas por ele como as mais significativas nesses dois últimos exercícios.

2.2 A atuação recente do CNJ no desempenho de sua missão constitucional

Em 2007, pelo terceiro ano, o Conselho cumpriu a atribuição conferida pelo art. 103-B, §4º, VII, da CF/88, relativa à obrigatoriedade de elaborar relatório anual que tem por objetivo descrever as atividades da instituição, apresentar e analisar a situação do Poder Judiciário e recomendar providências com vista ao aprimoramento desse poder.

No mesmo ano foram expedidas 21 resoluções pelo CNJ, sobre os mais variados temas. O CNJ regulamentou, por meio de suas resoluções, desde questões internas, tais como a assistência à saúde dos servidores do Conselho (Resolução n. 38/2007), até situações extremamente relevantes para o aprimoramento do Poder Judiciário de todo o País, tais como como a Resolução n. 30/2007, que dispôs sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados e a Resolução n. 46/2007, que criou as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário. De igual relevo para a melhoria das atividades do Poder Judiciário como um todo foram as resoluções que dispuseram sobre a modernização dos órgãos desse poder no campo da tecnologia da informação, a exemplo da Resolução n. 41/2007, que dispôs sobre a utilização do domínio

jus.br e da Resolução n. 45/2007, que dispôs sobre a padronização dos endereços eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário.

No que se refere a esse último aspecto da atuação recente do CNJ, merece relevo o esforço empreendido pelo órgão de controle do Poder Judiciário no sentido de dotar os órgãos desse poder de soluções informatizadas com o intuito de aprimorar a prestação jurisdicional e conferir maior celeridade à tramitação dos processos. Eis o trecho do Relatório do exercício de 2007, em que essa importante ação é detalhada:

O Sistema de Processo Judicial Eletrônico, difundido pelo Conselho Nacional de Justiça, também conhecido por PROJUD – Processo Judicial Digital, foi desenvolvido em parceria com os Tribunais em software livre e permite a tramitação totalmente eletrônica de processos por meio digital e com acesso remoto de qualquer local do Brasil e do mundo, o que confere mais agilidade e transparência ao Judiciário, ao mesmo tempo em que permite grande economia de recursos.

A tramitação eletrônica de processo no Brasil foi regulamentada pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. aplicável aos processos civil, penal e trabalhista, essa lei autoriza expressamente a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais por meio eletrônico e via assinatura digital emitida por autoridade certificadora credenciada.

Além disso, a distribuição da petição inicial e a juntada da contestação dos recursos e das petições em geral – todos em formato digital – podem ser feitas diretamente pelos advogados públicos e particulares, de forma automática e com fornecimento de recibo eletrônico de protocolo pelo próprio sistema, sem a necessidade de intervenção do cartório ou da secretaria judicial.[...]

O CNJ vem trabalhando em cooperação com os Tribunais na implantação do Sistema CNJ em todo o País, no intuito de difundir e padronizar o processo eletrônico no Judiciário brasileiro, com utilização de softwares livres, gerenciados e adequados pelos próprios Tribunais. A padronização e o desenvolvimento cooperado de um sistema básico objetiva, inclusive, dar cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei 11.419/2006.²¹

Outra medida de impacto positivo para a melhoria da efetividade da prestação jurisdicional é o Projeto RENAJUD, que consiste na constrição judicial imediata e *on line* dos veículos de propriedade dos executados. patrimônio de devedores executados por

²¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2007**. pp. 86-87. Disponível em: Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

meio de regular processo de execução judicial, que recai sobre os veículos de propriedade dos devedores. Em essência, esse projeto iniciou-se mediante convênio celebrado entre o CNJ e o Ministério das Cidades e o Ministério da Justiça, tendo prosseguimento em suas ações concretas no exercício de 2007, conforme nos relata o relatório anual do CNJ daquele ano:

O Projeto RENAJUD – Restrição Judicial On-Line de Veículos teve origem em Acordo de Cooperação Técnica celebrado em novembro de 2006 entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério das Cidades e o Ministério da Justiça. Consiste, em síntese, no desenvolvimento de sistema que permita a identificação da propriedade de veículos e a efetivação de ordens judiciais de restrição no Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAN, on-line e em todo o território nacional.

O objetivo primordial é conferir economia e celeridade à fase de cumprimento de sentença ou às execuções judiciais em curso nos diversos ramos do Poder Judiciário, como forma de garantir maior efetividade à prestação jurisdicional. As vantagens mais evidentes são: eliminar o trânsito de papel entre o Judiciário, o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN e o Departamentos Estaduais de Trânsito – DETRANs; facilitar a identificação de veículos de réus ou devedores em processos judiciais; e efetivar instantaneamente as ordens judiciais que impliquem restrições no registro de veículos, em todo o território nacional.

[...]

Já na primeira versão desse sistema será possível ao magistrado encaminhar ordens judiciais eletrônicas determinando as seguintes restrições judiciais em veículos: restrição de transferência; restrição de licenciamento; e restrição de circulação. Também será possível a averbação, na base de dados cadastrais do DENATRAN, de penhoras judiciais efetivas em veículos.²²

Outra iniciativa importante para melhoria na qualidade da prestação jurisdicional e maior efetividade processual consiste no projeto de acesso à base de dados da RFB – INFOJUD (CNJ, 2008, pg. 108):

O Conselho Nacional de Justiça celebrou, no dia 26 de junho de 2007, convênio com a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB para fornecimento de informações cadastrais e econômico-fiscais das bases de dados da RFB, em atendimento às requisições judiciais oriundas de órgãos do Poder Judiciário, por meio do sistema INFOJUD – Informações ao Poder

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2007**. pp. 102-103. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

Judiciário no Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte – e-CAC da RBF.

O sistema INFOJUD foi desenvolvido pela Receita Federal com o objetivo de permitir ao Poder Judiciário o envio de requisições judiciais de informações protegidas pelo sigilo fiscal, bem como o acesso às respostas, por meio de ferramenta eletrônica segura e gratuita. O intuito é permitir aos magistrados brasileiros acesso ágil a importantes informações acerca dos réus dos processos judiciais e seus bens, com consequente melhoria na qualidade da prestação jurisdicional e maior efetividade processual, sobretudo no cumprimento das sentenças ou nas execuções dos julgados.²³

As ações acima destacadas, ao lado de outras, tais como a liquidação eletrônica de processos, o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional e Sistema BACENJUD, bem como o Cadastro Nacional de Bens Apreendidos, se revelam campos de atuação proativa do CNJ em busca de soluções gerais e padronizadas no intuito de dotar os órgãos do Poder Judiciário de ferramentas de tecnologia da informação que lhes propiciem melhor atuação a favor de uma efetiva prestação jurisdicional, em benefício das partes que buscam a resolução dos conflitos pelo Estado-Juiz.

Na vertente de sua função correicional, o CNJ atua conforme os seguintes tipos de processos, conforme se extrai do Relatório Anual de 2007²⁴:

- a) Correição: a Corregedoria do CNJ realiza inspeções e correições para apuração de fatos relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares;
- b) Reclamação Disciplinar: que pode ser proposta contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive serviços auxiliares;
- c) Representação por Excesso de Prazo;

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2007**. p. 108. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2007**. p. 66. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

- d) Revisão Disciplinar: o poder que tem a Corregedoria de rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano.
- e) Avocação de Processo Disciplinar em curso contra membros do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, mediante representação fundamentada de qualquer membro do Conselho, do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Federal da OAB ou de entidade nacional da magistratura; e
- f) Sindicância: procedimento investigativo sumário, destinado a apurar irregularidades nos serviços judiciais e auxiliares.

Presentes nesse campo de atuação, os números da Corregedoria relativos ao exercício de 2007, foram recebidos 2.057 processos, distribuídos do seguinte modo: 1.050 Representações por Excesso de Prazo, 617 Reclamações Disciplinares, 31 Revisões Disciplinares, 3 Correições, 8 Sindicâncias, 1 Processo Administrativo Disciplinar. Os demais processos se enquadram em outras categorias e em petições avulsas que não se enquadram nas classes previstas regimentalmente.²⁵

De todos esses procedimentos, merece destaque, conforme ressaltado no próprio Relatório Anual de 2007²⁶, a Sindicância n. 8, em que foi determinada a abertura de processos administrativos disciplinares contra os magistrados investigados na Operação Furacão da Polícia Federal, com o afastamento preventivo dos magistrados envolvidos.

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2007**. p. 71. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

²⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2007**. p. 36. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

Maiores detalhes acerca desse procedimento correicional consta de notícia veiculada na Página do CNJ na Internet:

O Conselho Nacional Justiça determinou, por unanimidade, a abertura de processos administrativos disciplinares contra os magistrados denunciados pela Operação Furacão da Polícia Federal. A decisão foi tomada nesta terça-feira (31/08), na Sindicância de número 8. Os procedimentos foram abertos contra o ministro do Superior Tribunal de Justiça Paulo Medina, os desembargadores do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Ricardo Regueira e José Eduardo Carreira Alvim, e o juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (Campinas, SP) Ernesto da Luz Pinto Dória.

O Conselho Nacional Justiça determinou, por unanimidade, a abertura de processos administrativos disciplinares contra os magistrados denunciados pela Operação Furacão da Polícia Federal. A decisão foi tomada nesta terça-feira (31/08), na Sindicância de número 8. Os procedimentos foram abertos contra o ministro do Superior Tribunal de Justiça Paulo Medina, os desembargadores do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Ricardo Regueira e José Eduardo Carreira Alvim, e o juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (Campinas, SP) Ernesto da Luz Pinto Dória.

O plenário decidiu também afastar os magistrados de suas funções durante a tramitação dos processos. Outra decisão em relação ao caso foi reunir no CNJ todos os processos administrativos existentes contra os magistrados nos tribunais de origem. O corregedor nacional de justiça, ministro César Asfor Rocha, continua como relator do processo.²⁷

Prosseguindo na apresentação da produção institucional do CNJ, avança-se para o exercício de 2008, último ano do qual se dispõe de relatório anual consolidado, publicado em 2009.

O relatório do ano de 2008, publicado em 2009, representa a quarta vez em que o CNJ cumpre o preceito instituído pela Constituição Federal, em se art. 103-B, §4º, VII.

No campo da produção normativa, o CNJ editou 16 resoluções. Segundo se extrai do Relatório de 2008:

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Notícias. **CNJ abre processo e afasta magistrados envolvidos na Operação Furacão.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3174:cnj-abre-processo-e-afasta-magistrados-envolvidos-na-opera-furac&catid=1:notas&Itemid=675>. Acesso em: 23 ago. 2009.

A maior parte dessas normas esteve concentrada na implantação, desenvolvimento e plena operacionalização de importantes sistema de registro e de banco de informações com base em avançados recursos tecnológicos, tais como o “Cadastro Nacional dos Condenados por Atos de Improbidade Administrativa, o “Cadastro Nacional de Adoção” o “Bacenjud” e o Sistema Nacional de Bens Apreendidos.²⁸

Vê-se, assim, que o CNJ continuou, no ano de 2008, a implementar ações destinadas à modernização do Poder Judiciário, além de também conferir destaque à pauta de atividades voltadas para o acesso a justiça e responsabilidade social do Poder Judiciário. Nesses campos, merecem destaque as ações relacionadas a efetividade da Lei Maria da Penha, Cadastro Nacional de Adoção e políticas voltadas para o sistema prisional.

Segundo os dizeres insertos no Relatório de 2008, a Campanha pela Efetividade da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, “busca maior cumprimento e aplicabilidade da Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”.²⁹

Por sua vez, a criação do Cadastro Nacional de Adoção, por meio da Resolução n. 54, de 29 de abril de 2008 “é um repositório seguro e confiável de informações para consulta nos procedimentos de adoção. O cadastro padroniza o banco de dados de criança e adolescentes aptos à adoção, bem como o de pretendentes”.³⁰

No que atine à atuação do CNJ voltada para o sistema prisional, merece destaque o seguinte relato extraído do Relatório Anual de 2008:

²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. p. 9. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. p. 23. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

³⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. p. 30. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

Um dos aspectos negativos da justiça no Brasil diz respeito ao funcionamento do subsistema prisional. O Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo pesquisas e ações sobre esse tema com o objetivo de melhorar essa realidade, uma vez que o tema dos Direitos Humanos é considerado um eixo prioritário de atuação do CNJ.

Em 2008 foram tomadas algumas importantes medidas com o objetivo de rever essa deficiência do sistema jurídico no que se refere ao respeito de direitos e garantias fundamentais.

Diante da análise de casos práticos de intervenção administrativa, a Comissão de Estudos do Sistema Prisional deliberou no sentido de coletar dados sobre normas dos Tribunais de origem para formatar regras uniformes de procedimento de interdição de casas prisionais. Além disso, participou da organização do I Seminário Nacional sobre Execução Penal.

[...]

Destaca-se, ainda, a assinatura de um termo de cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça e o Serviço Nacional da Indústria (Senai) para proporcionar cursos de capacitação profissional aos presos de todo o país. Outro acordo de cooperação técnica, celebrado entre o Conselho e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça, permitirá o compartilhamento de informações, a cooperação tecnológica e o desenvolvimento de funcionalidade no Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen) para melhorar o controle informatizado de dados sobre a população carcerária.³¹

No campo das atividades correicionais, o Relatório de 2008 revela que 60% dos processos autuados no CNJ dizem respeito às atividades da Corregedoria.³²

O Relatório Anual de 2008³³ demonstra que foram autuados 1.409 Representações por Excesso de Prazo, 723 Reclamações Disciplinares, 36 Processos de Revisão Disciplinar e 13 Sindicâncias. Ou seja, comparativamente ao ano de 2007, todas essas classes de processos apresentaram aumento quantitativo, significando um incremento na atuação correicional do CNJ.

³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. 31/32. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

³² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. p. 61. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

³³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. p. 136. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

Por sua vez, o Relatório Anual de 2008³⁴ também permite concluir que, no exercício de 2007, o CNJ recebeu 3.782 processos e apreciou conclusivamente 3.565, gerando, portanto, um estoque de feitos sem apreciação de 126. Já no ano de 2008, enquanto foram autuados 4.544 processos, foram baixados 3.830, representando um estoque de procedimentos não julgados de 714 feitos. Esses dados permitem concluir que de 2007 para 2008 houve um aumento nos processos sob a responsabilidade da atuação institucional do órgão de controle do Poder Judiciário, mas, no mesmo período considerado, o referido órgão não conseguiu dar a mesma resposta positiva quantitativamente observada no ano de 2007, deixando sem julgamento praticamente 15,71% dos procedimentos de controle/correicionais que lhes foram submetidos à consideração.

2.3 Missão constitucional *versus* atuação prática

Diante dos dados reveladores extraídos dos Relatórios Anuais do CNJ dos anos de 2007 e 2008, conforme visto na seção anterior, percebe-se que o Conselho está primando pelo fortalecimento de sua atuação institucional sob o enfoque de órgão formulador da política nacional do Poder Judiciário.

Nos anos de 2007 e 2008 o Conselho iniciou e deu continuidade a importantes avanços na modernização tecnológica e na facilitação do acesso à justiça, bem como à racionalização gerencial do Poder Judiciário.

Retomando o que foi dito no início deste trabalho monográfico, o tema abordado buscou contribuir com a discussão acerca do que é, ao final, o real papel do

³⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. p. 136. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

Conselho Nacional de Justiça e se a sua atuação institucional vem fazendo jus ao gigantismo de suas atribuições constitucionais.

Passados quatro anos de sua efetiva instalação, um esforço para se delinear as perspectivas da atuação do CNJ deve-se pautar, como foi buscado até agora nesta monografia, por uma pesquisa de como está sendo, na prática, a atuação desse novo órgão do Poder Judiciário, verificando se sua conduta está em consonância com as suas atribuições constitucionais, ou se, ao contrário, estaria o CNJ tendendo ao vaticínio suscitado por Gramstrup:

Frustrado em sua operacionalidade, seja pelo excesso de atribuições, seja pelo turbilhão de reclamações, pode bem vir o Controle Externo a se transformar em emissor de normas. Na verdade, a regulação desenfreada é um inconveniente bastante vulgar entre nós. Todos os órgãos e pessoas jurídicas públicos cometem excessos normativos habitualmente, conspirando pela adição do desconhecimento à incerteza sobre o direito vigente. Se o Conselho Nacional for induzido em tal tentação, não será surpreendente. Suas atribuições indefinidas favorecem bastante tal tendência: lembre-se que, além da revisão geral dos atos administrativos e do controle de condutas dos juízes, há ainda a rubrica “outras competências”, a ser cuidadas pela lei orgânica da magistratura.³⁵

Ora, foi visto, a partir dos dados aqui avaliados dos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2007 e 2008, que o CNJ vem desenvolvendo a contento a miríade de suas atribuições constitucionais.

Embora seja revelador de certa preocupação o aumento do estoque de processos sem apreciação definitiva entre 2007 e 2008, o CNJ vem pautando sua atuação institucional para além da mera posição de passividade e de resposta automática às demandas e questões que lhe são submetidas.

³⁵ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho nacional de justiça e controle externo: roteiro geral. In: WANBIER, Teresa Arruda Alvim *et alli* (org.). **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos à EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, p. 195.

Também não está cedendo à reação simplista do excesso normativo, como previa Gramstrup. De fato, mostra-se o CNJ parcimonioso na edição de resoluções e, quando o faz, busca dar concretude a suas macropolíticas de dotar o Poder Judiciário de ferramentas mais eficazes à melhoria da prestação jurisdicional, via soluções proporcionadas pela tecnologia da informação; bem como a um papel por ele assumido de carreador de propostas concretas para a facilitação ao acesso à justiça e à preservação dos direitos fundamentais das pessoas, como demonstram as ações tendentes a conferir maior eficácia à Lei Maria da Penha, à facilitação dos processos de adoção e à melhoria das condições dos presos.

Como testemunho dessa linha pró-ativa seguida pelo CNJ, é de relevo reproduzir o seguinte trecho do Resumo Executivo do Relatório Anual de 2008, que bem retrata tudo o quanto até aqui exposto neste capítulo:

É oportuno ressaltar que o CNJ, durante todo o ano de 2008, atuou como coordenador administrativo do Poder Judiciário, devendo ser evidenciado o seu papel na condução de três objetivos essenciais: a modernização tecnológica, o planejamento estrutural unificado de médio e longo prazo e o respeito aos direitos fundamentais. Essas diretrizes perpassam todo o relatório, pois os esforços e as ações realizadas durante o ano de 2008 foram convergentes na busca desses objetivos.

Está registrado ainda que o CNJ deve atuar como órgão de planejamento, articulação e supervisão e controle administrativo do Poder Judiciário.

Na atividade de planejamento, a implementação de um sistema de coleta de dados sobre a atividade jurisdicional brasileira e as análises que estão sendo feitas a partir da sistematização das informações demonstram a necessidade reestruturação e reorganização do serviço público de prestação da Justiça. Isso servirá para conferir-lhe transparência, racionalização dos recursos orçamentários e permitir um adequado equilíbrio entre celeridade e qualidade da prestação jurisdicional.

Na atuação de supervisão e controle administrativo, consignou-se que não se deve buscar ações preponderantemente punitivas. Sob o aspecto ético e moral empreendido pelo CNJ, devem ser vislumbradas ações que se insiram num contexto mais amplo de reestruturação e de reorganização do serviço público de prestação da justiça.

Ressalta-se a preocupação do CNJ com o estabelecimento de diretrizes para a atuação da Justiça em sintonia com os mais elevados padrões morais e em plena observância aos princípios da administração pública. Nessa

perspectiva, ao longo do ano de 2008, o Plenário do CNJ analisou diversos procedimentos administrativos e aprovou recomendações e resoluções com o objetivo de zelar pela independência, moralidade, transparência e efetividade da prestação jurisdicional.³⁶

Diante dos dados analisados nesta parte da monografia, relativos à produção institucional do CNJ, transparece haver uma coerência entre o discurso do órgão, captado da citação acima e a sua efetiva produção institucional de resultados.

Com essa atuação, o CNJ se mostra sintonizado com o que a sociedade atual espera da prestação jurisdicional.

É inquestionável que, em nossa sociedade moderna, observa-se um aumento considerável na demanda pela atuação do Estado-Juiz para dirimir as controvérsias inevitáveis que surgem nas relações jurídicas de uma sociedade mais e mais complexa.

É natural portanto que, ao recorrer ao Judiciário, os diversos agentes da sociedade esperem uma efetivação ágil dos seus direitos e uma pronta solução dos conflitos por eles vividos.

Em suma, todos que necessitam da função estatal da jurisdição, esperam obter acesso fácil à Justiça e a resposta a sua demanda no menor prazo possível.

Cumprido ao Estado, portanto, se deseja manter sintonia com a sociedade moderna, garantir uma jurisdição eficiente e justa.

³⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2008**. pp. 8-9. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

Não obstante ser ainda um órgão recente na estrutura da República brasileira, o CNJ vem se consolidando como instituição consciente da demanda atual pelos serviços judiciais. Procura, portanto, ofertar contribuições efetivas para a melhoria da prestação jurisdicional em todas as esferas da federação e para modernização do Poder Judiciário. A seguir na linha brevemente explicitada nesta monografia, as perspectivas de atuação do Conselho se mostram positivas e de grande valia para a melhoria dos serviços públicos relacionados à distribuição de justiça aos cidadãos, escapando, assim, às previsões iniciais dos críticos, de que sucumbiria às demandas descomunais para um maior rigor no controle administrativo sobre os descalabros dos órgãos judiciários e por procedimentos correccionais em face dos abusos e omissões dos magistrados.

3 A NATUREZA DO CONTROLE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Diante das múltiplas competências do CNJ, tratadas no capítulo anterior, não é difícil imaginar a real existência de conflitos de atribuição com outros órgãos de controle, notadamente o TCU. O pensamento crítico desenvolvido por Gramstrup acerca dessa questão é contundente:

9. Conflito de atribuições

O Conselho Nacional de Magistratura sobrepõe e duplica suas competências com diversos outros estamentos, dentro e fora do Poder Judiciário. Destacamos aqui os casos mais evidentes, o da função correicional e o da administrativo-financeira.

A dificuldade mais visível está na Justiça Federal, embora haja possibilidade de espalhar-se para a esfera estadual. A reforma instituiu, a par do Conselho Nacional, o Conselho da Justiça Federal com supervisão administrativa, financeira e com funções correicionais, sendo o “órgão central do sistema”. Central até certo ponto, já que parece subordinado ao colegiado nacional. Então, além das instâncias de decisão administrativa existentes, há mais duas que poderão colidir. Claro que isto pode ser superado, afinal, pela posição sobranceira do Conselho Nacional, mas se imagine quantos problemas possam perdurar até uma definição deste. Decisões precipitadas poderão causar desajustes e as refletidas poderão não comparecer em tempo útil. No aspecto correicional, a confusão é ainda pior, porque linhas concretas de conduta poderão ser instituídas de maneira conflitante.³⁷

E, em linhas mais adiante, comenta com precisão o citado autor:

Outra aporia, de ordem mais estritamente jurídica, está na colisão de competências entre o Conselho Nacional e o Tribunal de Contas. São instâncias de Poderes distintos, o Judiciário e o Legislativo, e não há razão alguma para afirmar que alguma delas, no âmbito do controle financeiro, deva preponderar. Seja rememorado que o TCU é o guardião da legalidade do emprego de todos os valores públicos [...]. Imaginemos, então, que se formem juízos diversos acerca de determinado programa ou atividade: qual

³⁷ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho nacional de justiça e controle externo: roteiro geral. In: WANBIER, Teresa Arruda Alvim *et alli* (org.). **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos à EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, pp. 196-197.

prevaleceria? [...] Esta questão passou simplesmente em branco, como tantas outras relevantes, no calor dos debates públicos sobre outras que se julgavam mais urgentes. E, ainda que se encontre saída jurídica razoável, o que se espera que aconteça, remanescerá a eventualidade de perda de prestígio ante a opinião pública, caso se repita o escândalo das decisões conflitantes.³⁸

Percebe-se, pela forte preocupação externada pelo autor, que realmente é séria e digna de reflexão a problemática acerca dos potenciais conflitos de atribuição entre o CNJ e o TCU.

Para aprofundar esta questão e compreender como se pode dar o conflito de atribuições comentado, faz-se necessário um estudo acerca da natureza do controle exercido pelo CNJ e pelo TCU.

3.1 A natureza do controle exercido pelo CNJ

Cumpre agora avaliar como a doutrina jurídica situa a real natureza do controle de que está imbuído o CNJ.

Voltando a sorver do ensinamento de George Salomão Leite, pode-se iniciar a compreensão da natureza do controle exercido pelo CNJ:

Neste momento, oportuno esclarecer o que se entende por controle externo. Referida expressão, para muitos, pode significar que se trata de um órgão estranho à estrutura do Poder Judiciário e que tem como função exercer a fiscalização administrativa e financeira do Poder Judiciário. É dizer, um órgão externo ao Judiciário com funções fiscalizatórias. Dogmaticamente, não deve ser esse o sentido atribuído ao termo em comento.

Conforme se depreende do art. 92, I-A da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça faz parte da estrutura do Poder Judiciário, tal qual o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e

³⁸ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho nacional de justiça e controle externo: roteiro geral. In: WANBIER, Teresa Arruda Alvim *et alli* (org.). **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos à EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, p. 197.

Juízes Estaduais e do Distrito Federal. Contudo, o Conselho Nacional não exerce jurisdição, ou seja, não se trata de um órgão de natureza jurisdicional, porém administrativa. Diz-se que o Conselho Nacional de Justiça é órgão de controle externo do Judiciário em razão de sua composição, qual seja, heterogênea. De acordo com o art. 103-B do texto constitucional em vigor, dos 15 membros que compõem o Conselho Nacional, seis não fazem parte dos quadros do Poder Judiciário. Em outras palavras, há pessoas estranhas aos quadros da magistratura, de modo que em razão disso e, tendo em vista as funções pelas quais o Conselho foi instituído, é que se justifica falar em controle externo.³⁹

Todavia, a inserção do CNJ no âmbito do controle externo não é de entendimento pacífico. Há autores que o conceituam como um órgão de controle interno. Essa é a posição de Sérgio Bermudes:

Controle interno do Judiciário - A instituição do Conselho Nacional de Justiça constitui vitória da ampla corrente, a que me filiei, contrária ao controle externo do Poder Judiciário, solução simplista e inoperante. Numa democracia, o controle do Judiciário faz-se mediante a atividade crítica das partes, fora dos processos judiciais, pela doutrina, pela imprensa, que não pode ser sufocada pela imposição de condenações, inclusive as pecuniárias altíssimas, toda vez que censurar a Justiça. Foram abusos no exercício da jurisdição e na organização dos órgãos judiciais que levaram à idéia do controle externo, que reaparecerá se o Judiciário não controlar a si próprio.⁴⁰

Embora não tenha explicitamente enfrentado o tema sob esse enfoque, o relator e autor do voto vencedor no julgamento da ADI n. 3.367/DF, ministro Cezar Peluso, segue por essa linha e sinaliza para a definição da natureza do CNJ como órgão de controle interno do Judiciário:

Será o caso, no entanto de indagar se tal risco [a composição híbrida do CNJ como ameaça à independência interna e externa do Judiciário] não adviria da própria natureza das competências destinadas ao Conselho, enquanto órgão nacional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

Aqui, a dúvida é de menor tomo. Com auxílio dos tribunais de contas, o Legislativo sempre deteve o *poder superior* de fiscalização dos órgãos jurisdicionais quanto às atividades de ordem orçamentária, financeira e

³⁹ LEITE, George Salomão. Do conselho nacional de justiça. In: AGRA, Walber de Moura (org.). **Comentários à reforma do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pp. 214-215.

⁴⁰ BERMUDES, Sérgio. **A reforma do judiciário pela emenda constitucional n. 45**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 132.

contábil (arts. 70 e 71 da Constituição da República), sem que esse, sim, autêntico *controle externo* do Judiciário fosse tido, alguma feita e com seriedade, por incompatível com o sistema da separação e independência dos Poderes, senão como pela da mecânica dos freios e contrapesos.⁴¹

Afora essa controvérsia importante – o CNJ como controle externo ou interno do Poder Judiciário –, é fundamental para a contextualização teórica da principal problemática delineada neste trabalho a questão dos possíveis conflitos de atribuição entre o Conselho e o Tribunal de Contas da União. Para se ter uma clara compreensão desse ponto, importa apreender efetivamente e com maior nível de detalhamento as atribuições conferidas ao CNJ no que diz respeito à apreciação dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário (segundo discutiu-se das funções sintetizadas por Gramstrup), o que será feito a seguir a partir de uma comparação entre o texto constitucional e o detalhamento realizado pelo regimento interno da instituição.

Assim dispõe o art. 103-B, §4º, II, da Constituição Federal:

§4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

[...]

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

Por sua vez, o Regimento Interno do CNJ, ao regulamentar a atribuição acima transcrita, pouco detalha o tema, limitando-se a estabelecer o procedimento interno a ser observado para a realização desse tipo de controle.

⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.

Do Procedimento de Controle Administrativo

Art. 91. O controle dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário será exercido pelo Plenário do CNJ, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados.

Parágrafo único. Não será admitido o controle de atos administrativos praticados há mais de cinco (5) anos, salvo quando houver afronta direta à Constituição.

Art. 92. O pedido, que deverá ser formulado por escrito com a qualificação do requerente e a indicação clara e precisa do ato impugnado, será autuado e distribuído a um Relator.

Art. 93. A instauração de ofício do procedimento de controle administrativo poderá ser determinada pelo Plenário, mediante proposição de Conselheiro, do Procurador-Geral da República ou do Presidente do Conselho Federal da OAB.

Art. 94. O Relator determinará a notificação da autoridade que praticou o ato impugnado e dos eventuais interessados em seus efeitos, no prazo de quinze (15) dias.

§ 1º O Relator poderá determinar as formas e os meios de notificação pessoal dos eventuais interessados.

§ 2º A notificação será feita por edital quando dirigida a eventuais interessados não identificados, desconhecidos ou com domicílio não informado nos autos.

Art. 95. Não ilidido o fundamento do pedido, o Plenário determinará:

I - a sustação da execução do ato impugnado;

II - a desconstituição ou a revisão do respectivo ato administrativo;

III - o afastamento da autoridade competente pela prática do ato impugnado.

Parágrafo único. O Plenário poderá fixar prazos para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei ou dos atos do CNJ.

Art. 96. Em se tratando de matéria sujeita à competência administrativa concorrente, o Plenário, por conveniência ou oportunidade, poderá determinar que o procedimento seja iniciado ou tenha prosseguimento perante a autoridade administrativa de menor grau hierárquico para decidir fixando prazo para a sua conclusão.

Art. 97. Aplicam-se ao procedimento previsto neste capítulo, no que couber, as regras previstas na legislação de processo administrativo.⁴²

⁴² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regimento Interno**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5110&Itemid=685>. Acesso em: 04 jun. 2009.

Importa, na seqüência deste trabalho, perguntar sobre as possíveis sobreposições de atribuições entre o CNJ e o TCU, o que é permitido pelo estudo da teoria geral do controle da administração pública e das competências constitucionais do TCU, conforme explanado nas próximas seções.

3.2 O controle da administração pública

Para a contextualização das possíveis interpenetrações entre as atividades do CNJ e do TCU, faz-se necessária um breve desvio no intuito de contextualizar como surge e se constitui a função de controle do Estado.

As noções de separação de poderes e de especialização de funções do Estado, necessárias ao entendimento da diferenciação entre controle externo e controle interno, podem ser colhidas da lição de Lucas Rocha Furtado:

A necessidade de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado esteja sujeita a diferentes níveis ou mecanismos de controle se faz presente desde que se concebeu o Estado de Direito. Nos estudos de Montesquieu sobre a separação (ou distribuição) dos poderes ou funções do Estado, a importância e a necessidade de controle resulta evidentes. De fato, é perfeitamente correto afirmar que a essência da teoria da separação dos poderes se sustenta na idéia de que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controladas por outro poder.⁴³

Presente a lição acima e tendo em destaque a noção de divisão das funções do estado entre os poderes formalmente constituídos – Executivo, Judiciário e Legislativo –, cumpre analisar com maior proximidade as funções de controle e como ela é exercida pelos três poderes.

⁴³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 1.050.

A administração pública em geral está sujeita aos controles internos e externos. Interno é o controle que cada um dos poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. Externo é o controle exercido por um dos poderes sobre o outro, ou seja, é efetuado por órgãos alheios à administração em si. É o que surge do ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁴.

Distingue-se, portanto, o controle interno do controle externo.

Diógenes Gasparini realiza essa distinção de forma clara e didática, nos seguintes termos:

Em relação à pertinência do órgão controlador à estrutura do controlado, o controle pode ser: a) interno; b) externo. É interno quando realizado pela própria entidade controlada; é externo se efetivado por entidade estranha à controlada. O controle realizado pela Administração Pública sobre seus próprios atos é interno, enquanto o efetivado pelo Judiciário é externo, como é dessa natureza o concretizado pelo Congresso Nacional, consoante estabelece o art. 49, X, combinado com o art. 71, ambos da Constituição Federal.⁴⁵

Consoante o texto constitucional pátrio (art. 74), os três poderes deverão manter sistema integrado de controle interno. Ainda segundo Bandeira de Mello, o intuito desse tipo de controle seria:

[...] avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo.⁴⁶

No campo do controle interno, haveria ainda uma dupla divisão:

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 867.

⁴⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 818.

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 869.

Assumida esta codificação terminológica, cumpriria ressaltar que, em relação às entidades da Administração indireta e fundacional (sem prejuízo dos controles externos), haveria um duplo controle interno: aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe compõem a intimidade e aos quais assiste esta função, e aquele outro procedido pela Administração direta. A este último talvez se pudesse atribuir a denominação, um tanto rebarbativa ou paradoxal, reconheça-se, de controle interno exterior.⁴⁷

As definições até agora apresentadas já permitem, em cotejo com o estudo desenvolvido na seção anterior deste capítulo, avançar no exame da natureza do controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Assim, a melhor conceituação para o CNJ, efetivamente, não é a de ser um controle externo do Poder Judiciário. Conforme já vislumbrado no ensinamento de Bermudes e no voto do ministro Cezar Peluso na ADI n. 3.367/DF, as funções de controle do CNJ o inserem na estrutura do Estado brasileiro como um órgão de controle interno. Não um órgão de controle interno comum, integrante da intimidade deste ou daquele tribunal ou instituição judiciária, mas sim, tendo presentes as palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello antes transcritas, o CNJ seria um órgão de controle interno exterior, de caráter central, do Poder Judiciário. Essa conceituação é a que melhor se amolda a uma interpretação harmônica e sistemática da Constituição Federal, na medida em que a Carta Política prevê a existência do sistema de controle interno de cada poder, conforme já citado, nos termos do art. 74. O CNJ cumpre o papel, portanto, de ser o órgão de controle interno do Poder Judiciário, de modo similar, com as devidas mudanças, ao papel exercido pela Controladoria-Geral da União, que é o órgão central de controle interno do Poder Executivo.

Avançando para o campo do controle externo, partindo-se da lição já apresentada de Diógenes Gasparini, de que se trata de um controle exercido por entidade estranha à entidade controlada, avança-se para um maior detalhamento das instâncias aptas

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 867.

constitucionalmente a realizar esse tipo de controle. Traz-se à apresentação, portanto, a doutrina de Bandeira de Mello: “O controle externo compreende (I) o controle parlamentar direto, (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria) e (III) o controle jurisdicional”⁴⁸.

Interessa aos propósitos desta monografia, o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, visto que é um dos focos essenciais deste trabalho abordar os possíveis conflitos de atribuição entre o CNJ e o TCU, no que tange à revisão, quanto ao aspecto da legalidade, atos administrativos dos órgãos judiciários, conforme estabelece o art. 103-B, §4º, II, da Constituição Federal:

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

Merece destaque do dispositivo acima a parte final que anuncia que o controle do CNJ é exercido sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

Neste passo, a seção seguinte deste capítulo dedica-se a detalhar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União.

3.3 O controle realizado pelo Tribunal de Contas da União

De início e para fins de marcar a sobreposição clara de atribuições entre as atividades de controle exercidas pelo CNJ e pelo TCU no que tange à atribuição relacionada à legalidade dos atos administrativos do Poder Judiciário, importa dizer que a “administração da justiça não é atividade jurisdicional, mas, sim, *administrativa*”⁴⁹, segundo as palavras de

⁴⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 870.

⁴⁹ DALLARI, Adilson Abreu. Controle compartilhado da administração da justiça. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, n. 7, 2004, pp. 9-32.

Adilson Dallari. De fato, não sendo a administração da justiça uma atividade jurisdicional, e sim eminentemente administrativa, está submetida tanto ao controle interno realizado pelo CNJ, como pelo controle externo, a cargo do Tribunal de Contas da União.

Essa introdução é de fundamental importância para as conclusões que advirão de todo o quadro desenvolvido nesta monografia, acerca da forma como devem ser solucionados os reais conflitos de atribuições que se verifiquem entre decisões conflitantes do CNJ em face de decisões do TCU sobre o mesmo tema.

Pelo especial relevo que confere a doutrina de Marçal Justen Filho à natureza do controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União, merecem transcrição as seguintes passagens de sua obra Curso de Direito Administrativo:

A disciplina constitucional para o Tribunal de Contas assegura-lhe autonomia, estrutura e competências equivalentes às reservadas aos Poderes.

[...]

Incumbe ao Tribunal de Contas o controle externo, especialmente na modalidade de fiscalização. Essa é uma atribuição que, em tese, pode enquadrar-se no âmbito tanto do Poder Judiciário quanto do Legislativo. Veja-se que a atividade do Tribunal de Contas é, quanto à sua natureza, muito mais próxima da função de controle reservada constitucionalmente para o Judiciário.

[...]

A opção de não integrar o Tribunal de Contas na estrutura do Poder Judiciário resultou, por certo, da intenção de manter seus atos sujeitos ao controle jurisdicional. Isso não configura qualquer redução da dignidade ou autonomia do Tribunal de Contas, uma vez que os atos próprios dos demais Poderes também estão assujeitados ao controle jurisdicional.

No entanto e mais do que em qualquer outro caso, seria possível aludir, a propósito do Tribunal de Contas, a uma atuação *quase jurisdicional*. Se tal expressão puder merecer algum significado próprio, isso reside na forma processual dos atos e na estrutura autônoma e independente para produzir a instrução e o julgamento. [...] Nenhum outro órgão integrante do Poder Executivo e do Poder Legislativo recebeu da Constituição poderes de

julgamento equivalentes, inclusive no tocante à relevância e eficácia, aos assegurados ao Tribunal de Contas.⁵⁰

Para se ter uma precisa compreensão da extensão do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, colhe-se do resumo feito por Odete Medauar a seguinte abundância de funções essenciais da Corte de Contas:

A principais atribuições do Tribunal de Contas são as seguintes: a) dar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Executivo; b) exercer auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial sobre os entes controlados; c) apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; d) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; e) apreciar a legalidade das licitações e contratos; f) tomar providências ante a verificação de ilegalidades. A Constituição Federal indica as providências que o Tribunal de Contas pode adotar; nos casos de contas ou despesas ilegais, o art. 71, VIII, permite aplicação de sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras, multa proporcional ao dano causado ao Erário; verificada a ilegalidade, o Tribunal de Contas poderá assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX); se não for atendido, sustará o ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo; no tocante aos contratos, o ato de sustação cabe ao Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Executivo as medidas cabíveis; se o Legislativo e o Executivo, em 90 dias, não adotarem as medidas prevista, o Tribunal de Contas decidirá a respeito (art. 71, § 2º).⁵¹

Outro ponto de fundamental importância para diferenciar a natureza das competências fixadas constitucionalmente para o CNJ e o TCU refere-se às particularidades da função sancionadora que este último detém.

Para melhor explicitação da função sancionadora que distingue a natureza de controle externo exercida pela Corte de Contas das atribuições do CNJ de cunho meramente corretivo, servimo-nos do ensinamento de Lucas Rocha Furtado:

O TCU, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, dispõe de instrumentos para a aplicação de sanções ao responsáveis pela prática de atos

⁵⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 762-764.

⁵¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 391.

ilegais (“omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos” – conforme define o art. 16, III, da Lei nº 8.443/92).

Constatada a ocorrência de infração, o TCU pode aplicar qualquer das sanções indicadas no item anterior (multa, declaração de inidoneidade para licitar, inabilitação para exercício de cargo em comissão), bem como condenar o gestor em débito. A esse respeito, a Constituição federal, em seu art. 71, § 3º, dispõe que as “decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”⁵²

Diante das distinções apresentadas entre as atribuições, extensões, competências e poderes aplicáveis em caráter nitidamente distintos aos órgãos de controle interno e ao Tribunal de Contas da União, órgão técnico de controle externo por excelência, nos termos delineados pela Constituição, crê-se que – não obstante incabível falar-se em hierarquia – as deliberações do controle externo devem prevalecer sobre as do controle interno.

Assim, inserindo-se o CNJ como um órgão de controle interno exterior das atividades orçamentárias, financeiras e administrativas dos demais órgãos do Poder Judiciário, em caso de decisões conflitantes entre as adotadas por ele em confronto com decisões adotadas pelo TCU, as deste último devem prevalecer. Essa questão será retomada e aprofundada no próximo capítulo.

⁵² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 1.104-5.

4 CONFLITOS DE ATRIBUIÇÃO ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4.1 Estudos de caso

Inicialmente, para demonstrar que realmente existe o conflito de atribuições entre o CNJ e o TCU, transcreve-se a seguir trechos de uma decisão do CNJ em que é explicitamente comentada deliberação em sentido contrário adotada pelo TCU. Trata-se do Pedido de Providências n. 445, relator o conselheiro Douglas Rodrigues, que restou assim ementado:

1. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). EDIÇÃO DE PRESCRIÇÕES NORMATIVAS DISSONANTES E CONTRADITÓRIAS. FORMA DE SUPERAÇÃO DO CONFLITO. A edição pelo CNJ e pelo TCU de orientações normativas contraditórias acerca de uma mesma questão jurídico-administrativa, cada qual desses órgãos no exercício legítimo de suas competências constitucionais, não denota antinomia sistêmica grave, antes evidenciando o resultado do natural e complexo processo de fiscalização da Administração Pública consagrado no Texto constitucional. Não havendo hierarquia entre os órgãos envolvidos, inclusive porque ligados a frações distintas do poder político, não há possibilidade de imposição recíproca de qualquer das orientações proferidas, resguardando-se aos eventuais interessados, em qualquer hipótese, o acesso direto ao Poder Judiciário para a tutela de seus interesses (CF, art. 5º XXXV). Figurando, porém, o CNJ como órgão máximo de controle administrativo do aparato judicial brasileiro, de natureza interna, suas decisões devem ser cumpridas pelos órgãos judiciários, inclusive porque resultantes do exercício da autotutela administrativa (S. 473/STF).⁵³

Deveras reveladora a decisão acima transcrita, do próprio CNJ. Primeiro porque revela que os conflitos de atribuição são realidade e não são de simples solução. Segundo, porque no entendimento do próprio Conselho, o órgão se reconhece como um órgão

⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Plenário. **Pedido de Providências n. 445**. Relator: Douglas Rodrigues. Julgado em 21 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=724&classeProcesso=PP&numeroProcesso=445>. Acesso em: 30 jul. 2009.

de controle interno, e não de controle externo, do Poder Judiciário, posição com a qual a autora deste trabalho se filia e que já foi introduzida em capítulo anterior e será mais bem detalhada no curso deste capítulo.

A natureza do CNJ como órgão de controle interno do Poder Judiciário é um importante ponto de partida para se indagar em que sentido devem ser solucionados os conflitos de atribuição entre esse órgão de controle interno e o TCU, órgão de controle externo por excelência.

O exemplo acima comentado é apenas uma introdução ao ponto examinado neste capítulo. Outras situações em que houve decisões divergentes nas duas instituições são comentadas a seguir.

Uma situação sensível, em que foram verificados tratamentos antagônicos entre o CNJ e o TCU, diz respeito às parcelas que integram ou não o chamado teto remuneratório da Administração Pública Federal, conforme estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Em 21 de março de 2006, o CNJ editou a Resolução n. 13, de 21 de março de 2006, que “dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura”. Em sua redação original, tal resolução, em seu art. 6º, vedava expressamente que a percepção cumulativa de subsídios, remuneração, proventos e pensões, ultrapassassem o teto constitucional. Eis o teor do referido dispositivo, em sua redação original:

Art. 6º. Está sujeita ao teto remuneratório a percepção cumulativa de subsídios, remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ressalvado o disposto no art. 8º desta Resolução.⁵⁴

Todavia, precedentemente à edição da citada resolução, existia deliberação do Tribunal de Contas da União, proferida em resposta à consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, por meio da qual restou fixado que não incide o teto constitucional sobre o montante resultante da acumulação de: (1) benefício de pensão, com (2) a remuneração de cargo efetivo ou em comissão. Tampouco, para o TCU, devem ser somados, para fins de aplicação do teto remuneratório: (1) o benefício de pensão, com (2) os proventos da inatividade. Esse entendimento resulta do Acórdão n. 2.079/2005-Plenário, com os seguintes dizeres:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Vantuil Abdala, acerca da aplicação do teto constitucional de que tratam os arts. 37, inciso XI, e 40, § 11, da Constituição Federal (redação dada pelas Emendas Constitucionais n.ºs 41/2003 e 20/1998, respectivamente), nas situações de percepção simultânea de benefício de pensão com remuneração de cargo efetivo ou em comissão e de benefício de pensão com proventos de inatividade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2. com fulcro no art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 264, § 3º, do Regimento Interno, responder à autoridade consulente que, pelo caráter contributivo dos benefícios (art. 40, caput, da Constituição Federal), o teto constitucional aplica-se à soma dos valores percebidos pelos instituidores individualmente, mas não para a soma de valores percebidos de instituidores distintos, portanto não incide o teto constitucional sobre o montante resultante da acumulação de benefício de pensão com remuneração de cargo efetivo ou em comissão, e sobre o montante resultante da acumulação do benefício de pensão com proventos da inatividade, por serem decorrentes de fatos geradores distintos, em face do que dispõem os arts. 37, XI (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003), e 40, § 11, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998).⁵⁵

⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 13**, de 21 de março de 2006. Disponível em: <http://201.41.100.183/portalcnj/index.php?view=article&catid=57%3Aresolucoes&id=107%3Aresolu-no-13-de-21-de-marde-2006-&format=pdf&option=com_content&Itemid=512>. Acesso em: 30 jul. 2009.

⁵⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. **Acórdão n. 2.079/2005**. Relator: Ubiratan Aguiar. Julgado em 30 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

Da transcrição acima deve ser destacada a seguinte passagem: “aplica-se à soma dos valores percebidos pelos instituidores individualmente, mas não para a soma de valores percebidos de instituidores distintos”.

Relevante destacar que as respostas do TCU a consultas têm caráter normativo, a teor do estabelecido no art. 1º, §2º, da Lei Orgânica do TCU, Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992.

Mostra-se, assim, um relevante conflito entre duas decisões divergentes dos órgãos de controle em estudo nesta monografia. Ou seja, de um lado, o TCU, em decisão adotada em 2005, fixou, em caráter normativo, o entendimento de que, para fins de se considerar o teto remuneratório constitucional, os valores percebidos a título de pensão e de aposentadoria não devem ser somados, e sim, considerados individualmente. O mesmo entendimento deve se aplicar no caso de pensão percebida simultaneamente com a remuneração de cargo efetivo ou de comissão.

Por outro lado, Resolução baixada pelo CNJ, aplicável a todo o Poder Judiciário, estabeleceu que essas verbas devem ser consideradas cumulativamente para fins do teto constitucional.

Diante de uma situação assim, como devem proceder o administrado, o servidor e o membro do Poder Judiciário? Obedecer a qual orientação normativa? Do TCU ou do CNJ?

Patente está o conflito entre as regulamentações dos dois órgãos, proferidas legitimamente pelas duas instituições constitucionalmente aptas a emití-las.

Na situação sob análise, a única opção do interessado que se sentir prejudicado pela norma do CNJ, menos benéfica que a do TCU, seria apelar para o Supremo Tribunal Federal, caso fosse prejudicado *in concreto* pela resolução do Conselho. É o que estipula o art. 102, I, r, da Constituição Federal, ao estabelecer que compete ao STF processar e julgar originariamente as ações contra o Conselho Nacional de Justiça.

Todavia, certamente tendo em vista a ocorrência de situações concretas em que os administradores dos órgãos do Poder Judiciário se viram na dúvida com relação a qual das duas decisões obedecer – se a do TCU ou a do CNJ – o próprio CNJ reviu o seu posicionamento para, alterando a Resolução n. 13, harmonizá-la com o entendimento do TCU. Por isso, em 11 de setembro de 2007, editou nova resolução, alterando a citada Resolução n. 13. Trata-se da Resolução n. 42, com o seguinte teor:

Art. 1º O artigo 6º da Resolução nº 13, de 21 de março de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente".

Art. 2º Fica revogada a alínea "k" do art. 2º da Resolução nº 14, de 21 de março de 2006, e acrescido ao referido artigo um parágrafo único, com a seguinte redação:

"Parágrafo único. Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente".

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.⁵⁶

⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 42**, de 11 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?view=article&catid=57%3Aresolucoes&id=3306%3Aresolu-no-42-de-11-de-setembro-de-2007&format=pdf&option=com_content&Itemid=512>. Acesso em: 30 jul. 2009.

Ou seja, passa o CNJ a também entender, como o TCU, que a pensão recebida por falecimento de cônjuge não se soma com a remuneração, subsídio ou proventos, para fins de aplicação do teto constitucional, devendo ser uma fonte e outra, considerada individualmente.

Dessa maneira, superou-se o conflito inicialmente instalado, passando o CNJ a acompanhar o TCU, aderindo ao entendimento desse último órgão de controle.

Um segundo estudo de caso merece ser abordado neste trabalho monográfico. Nem tanto por sua relevância jurídica, tendo em vista que se tratou de situação episódica restrita a um determinado órgão do Poder Judiciário, sobre o qual linhas de controle administrativo distintas repercutiram em um caso concreto. Uma linha oriunda do TCU e outra, em sentido contrário, do CNJ. Mas a relevância do caso decorre do aprofundamento da questão do preocupante conflito de atribuição entre os órgãos de controle envolvidos, travada no CNJ, no âmbito do Pedido de Providência n. 200810000020521, ocasião em que se culminou com a formulação, pelo Relator, conselheiro Antonio Umberto de Souza Júnior, em uma proposição sobre a forma de superação dos inevitáveis conflitos.

O caso concreto em si será abordado na presente seção desta monografia. E a discussão teórica sobre as possíveis formas de superação dos conflitos de decisões antagônicas – derivada da reflexão motivada pelo caso a seguir apresentado – será tratada na seção seguinte deste capítulo.

O Ministério Público do Trabalho da 13ª Região representou, simultaneamente, perante o CNJ e perante o TCU, contra ato administrativo do Tribunal

Regional do Trabalho (TRT) da 13ª Região. Questionou os critérios adotados por aquele órgão da justiça trabalhista para classificação de candidatos a concurso público.

No âmbito do CNJ foi autuado o Procedimento de Controle Administrativo (PCA) n. 493, ao final julgado improcedente, em acórdão relatado pelo conselheiro Paulo Schmidt, em sessão plenária de 12 de junho de 2007, sob a seguinte fundamentação:

O critério definido no edital não fere o princípio da isonomia, na medida em que é válido para todos os candidatos. [...] A eleição dos critérios para aferimento do mérito dos candidatos é prerrogativa do órgão público, sendo os parâmetros de avaliação racionais e conforme aos princípios do concurso público, como no caso em comento, não há razão para invalidação.⁵⁷

Por sua vez, no âmbito do TCU, foi autuado o processo TC-007.2001/2007-8, julgado pela Segunda Câmara daquele tribunal por meio do Acórdão n. 1879/2008-2ª Câmara. Foi ali a representação julgada procedente, tendo sido determinado, ao TRT da 13ª Região, alteração dos critérios de classificação dos candidatos, nos termos a seguir transcritos:

ACÓRDÃO Nº 1879/2008 – TCU – 2ª CÂMARA
REPRESENTAÇÃO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária da 2ª Câmara de 1º/7/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, 169, inciso IV, 237, inciso I, e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente, promover seu arquivamento e fazer as determinações propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Justiça do Trabalho

4. TC-007.201/2007-8.

Classe de Assunto: VI

Entidade: Tribunal Regional do Trabalho - 13ª Região - TRT/PB

⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Plenário. **PCA n. 493**. Relator: Paulo Schmidt. Julgado em 12 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=724&classeProcesso=PCA&numeroProcesso=493>. Acesso em: 30 jul. 2009.

Interessado: José Caetano dos Santos Filho, Procurador do Ministério Público do Trabalho

Advogado constituído nos autos: não há.

Determinações:

4.1. ao Tribunal Regional do Trabalho - 13ª Região - TRT/PB que:

4.1.1. abstenha-se de utilizar, quando da confecção das listas de classificação geral de candidatos aprovados em concurso público, o critério da mera transposição da nota final obtida pelos concorrentes no processo seletivo regionalizado;

4.1.2. adote, de imediato, para fins de elaboração da lista de classificação geral de candidatos aprovados no último concurso público os seguintes procedimentos:

4.1.2.1. agrupar os candidatos em lista separada por cargo, independentemente da sub-região para a qual concorreram; e

4.1.2.2. aplicar sobre a nota obtida pelos concorrentes a fórmula estatística prevista no item IX, subitem 4, alínea "c" do edital de concurso; [...].⁵⁸

Perplexo então com as duas decisões flagrantemente antagônicas, o órgão atingido, o TRT da 13ª Região, dirigiu-se a ambos os órgãos. No TCU, ingressou com recurso contra a deliberação acima transcrita. No CNJ, formulou Pedido de Providências, que recebeu o n. 200810000020521.

No TCU, o resultado do recurso foi favorável ao TRT da 13ª Região, tendo o Tribunal reformulado sua decisão, ao levar em conta, entre outros fundamentos, o fato de o CNJ já ter decidido a mesma matéria em sentido contrário. A seguir, transcrevem-se elucidativos trechos do voto do relator do recurso no TCU (Acórdão n. 5.679/2008-TCU-2ª Câmara):

15. Outro ponto que merece destaque, e que denota a boa-fé na conduta do TRT/13ª Região ao nomear os candidatos com base na lista geral ora tida como irregular, é a existência de deliberação do Conselho Nacional de Justiça exarada no bojo de representação sobre a mesma matéria, também manejada pelo Ministério Público do Trabalho.

⁵⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Segunda Câmara. **Acórdão n. 1.879**. Relator: André Luis de Carvalho. Julgado em 1º de julho de 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

16. Autuado como Procedimento de Controle Administrativo PCA nº 493, o feito foi julgado improcedente em sessão ocorrida em 12/6/2007, um ano antes da data em que este Tribunal exarou a determinação ora recorrida. [...].

18. Pelas razões acima oferecidas, creio que o entendimento que aponta no melhor atendimento ao interesse da Administração seja o de que a determinação contra a qual se insurge o recorrente seja mantida apenas para os próximos concursos públicos a serem realizados pelo TRT/13ª Região.⁵⁹

No CNJ, por sua vez, o pedido de providências restou prejudicado pelo fato de o TCU ter revisto o seu posicionamento inicial.

Percebe-se, portanto, pelos dois estudos de caso apresentados nessa seção da presente monografia, que os dois órgãos, até o momento, procuram harmonizar as suas orientações quando se deparam com decisões em sentido contrário adotada pelo outro órgão.

Assim, no caso do teto remuneratório constitucional, o CNJ reviu entendimento seu, diante da existência de deliberação em caráter normativo proferida pelo TCU anteriormente à primeira redação da norma emanada do CNJ (Resolução n. 13/2006).

Por sua vez, no caso do concurso do TRT da 13ª Região, foi a vez de o TCU alterar sua decisão, para harmonizá-la com deliberação preteritamente adotada pelo CNJ.

4.2 Possibilidades para a resolução dos conflitos

Conforme visto na seção anterior, uma das possibilidades de resolução de conflitos reais originados do regular exercício das atribuições constitucionais do CNJ e do TCU – que podem advir de decisões antagônicas emanadas dos dois órgãos de controle – é o cuidado que os referidos órgãos vêm adotando no sentido de, por iniciativa própria ou por provocação dos atingidos pelas decisões, harmonizar suas decisões, mediante a alteração da

⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Segunda Câmara. **Acórdão n. 5.679/2008**. Relator: Benjamin Zymler. Julgado em 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

decisão antagônica, conformando-a com a decisão adotada pela outra instituição, ou ao menos, modificando-a de modo a evitar o conflito.

Essa forma de solução de conflito foi adotada nos dois casos estudados na seção anterior desse capítulo.

Cientes da potencialidade de adotarem decisões conflitantes e emanarem determinações ou atos de controle divergentes para os órgãos sob suas jurisdições comuns, CNJ e TCU, certamente imbuídos da disposição de evitarem ao máximo a prolatação de deliberações antagônicas e harmonizarem as suas linhas de atuação fiscalizatória, celebraram, em 13 de fevereiro de 2007, um acordo de cooperação técnica⁶⁰.

Por intermédio do referido acordo, ambas as instituições se comprometem a cooperar mutuamente no sentido de contribuir para o cumprimento de suas atribuições institucionais.

Revelando a intenção de evitarem ao máximo o conflito entre suas decisões, CNJ e TCU estipularam várias formas de trocarem informações. São exemplos dessa iniciativa, as seguintes estratégias previstas no acordo de cooperação vigente:

CLÁUSULA SEGUNDA – A cooperação técnica pretendida pelas partes poderá ocorrer por meio de:

[...]

- d) conhecimento mútuo das normas e procedimentos das duas Instituições, bem como da jurisprudência firmada pelas deliberações de seus colegiados;
- e) troca e compartilhamento de informações entre o CNJ e o TCU para evitar duplicidade de esforços na investigação de matérias afetas a ambas as Instituições.

⁶⁰ Extrato publicado no Diário Oficial da União de 16/02/2007, Seção 3, p. 99.

[...]

CLÁUSULA QUINTA – O CNJ e o TCU manterão sistema de comunicação permanente, fornecendo entre si relatórios e demais orientações pertinentes a este Acordo de Cooperação.⁶¹

Não obstante o claro compromisso firmado entre os dois órgãos de controle, conforme se depreende das estipulações formalmente materializadas no documento acima comentado, ainda assim as decisões conflitantes podem vir a ocorrer, como de fato aconteceu no caso do concurso do TRT da 13ª Região, comentado na seção anterior deste capítulo. Na época em que o TCU proferiu sua decisão conflitante com a decisão anterior do CNJ, já se encontrava em vigor o acordo de cooperação.

Portanto, o referido instrumento e a vontade nele expressa pelas duas instituições não são suficientes para prevenir a ocorrência de situações de conflito institucional, com nefastos prejuízos para os órgãos jurisdicionados tanto ao CNJ como ao TCU, no caso, os órgãos do Poder Judiciário da União.

Outras formas de solucionar os possíveis conflitos que venham a ocorrer precisam ser formuladas.

A pesquisa ao acervo de julgados do CNJ e do TCU revela que este último ainda não tratou – nem ao menos tangencialmente – da forma como devem ser solucionados os conflitos deliberativos entre os dois órgãos.

Por sua vez, o CNJ já enfrentou com profundidade o tema.

⁶¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordo de Cooperação Técnica n. 01/2007**. DOU de 16/02/2007, Seção 3, p. 99.

No âmbito do Pedido de Providência n. 200810000020521, o relator, conselheiro Antônio Umberto de Souza Júnior, examinou com profundidade a questão, no que foi seguido à unanimidade pelo plenário do CNJ.

Partindo do cotejo entre as atribuições fixadas na Constituição, tanto para o TCU como para o CNJ, o relator concluiu que efetivamente há espaços comuns de atuação dos dois órgãos, aptas a perturbar o ambiente institucional, com potencial desencadeamento de crise institucional. Identifica, então, o CNJ, duas áreas de coincidência de competências quando do exercício, por ambas as instituições, do controle da administração dos tribunais federais: a sustação de atos e contratos e o exame de regularidade dos atos de admissão de pessoal.

Qual a solução então proposta – e acolhida no Plenário do CNJ – pelo conselheiro Antonio Umberto de Souza Júnior para a harmonização dos conflitos de atribuição entre CNJ e TCU? Responde a essa questão a leitura do seguinte trecho do voto proferido pelo relator:

Assim, nestas duas searas, os conflitos de atribuições devem harmonizar-se pelo critério da prevenção, isto é, pela régua da precedência do pronunciamento de mérito. Trocando em miúdos, eventual submissão do mesmo ato ao controle do TCU e do CNJ não deverá merecer dupla manifestação quando estejam em jogo a sustação da execução do ato ou a regularidade da admissão de pessoa efetivo do Judiciário. Nestas duas situações, em princípio, a deliberação de mérito de um dos órgãos inibirá a eficácia do pronunciamento de mérito do outro, sob pena, inclusive, de subversão da regra de controle revisional estabelecida na Constituição Federal (CF, art. 102, I, *d, e, q e r*).

Tal critério de solução preventiva de impasses institucionais não deve prevalecer apenas quando o ato impugnado (a ser sustado ou que diga respeito a admissão de pessoal) for praticado em total obediência a diretriz fixada pelo CNJ em ato normativo ou recomendação, hipótese em que há de prevalecer a diretriz ou decisão do CNJ.⁶²

⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pedido de Providências 200810000020521**. Relator: Antônio Umberto de Souza Júnior. Julgado em 26 de maio de 2009. Disponível em: <https://ecnj.cnj.jus.br/consulta_processo.php?num_processo_consulta=200810000020521&consulta=s&token=>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

Como visto, portanto, o mais recente entendimento do CNJ, proferido na sessão plenária de 26 de maio de 2009, nos termos acima transcritos, é no sentido de que a solução dos conflitos decisórios entre TCU e CNJ deve se regular pelo critério da prevenção.

Todavia, essa é a ótica de um dos órgãos interessados no tema, ou seja, o próprio CNJ. Não quer dizer que essa proposta de solução será encampada pelo TCU, quando esse tribunal tratar com profundidade o assunto, o que ainda não ocorreu.

Pode ser que o TCU, como é natural, prime pela prevalência de suas decisões em face de decisões divergentes do CNJ, quando decidir assunto de competência concorrente.

Nesse ponto, permite-se, à luz do até aqui desenvolvido neste trabalho, lançar uma pequena tese.

Para tanto, importa retomar brevemente os pontos desenvolvidos no capítulo 3 desta monografia – Competências do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Contas da União.

Entende-se, com o apoio dos ensinamentos de Sérgio Bermudes e do ministro Cezar Peluso, conforme já exposto na seção 3.2 do capítulo 3, que a natureza do controle exercido pelo CNJ aproxima-se mais da figura de um controle interno do que de um controle externo. Remetemos o leitor, nesse ponto, à distinção entre esses dois tipos de controle, à lição de Diógenes Gasparini, na seção 3.3 desta monografia.

Aliás, pelas atribuições do CNJ, já estudadas minudentemente no capítulo 3, esse órgão poderia ser classificado, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, como um controle interno exterior do Poder Judiciário, de caráter central.

Como já afirmado anteriormente, essa conceituação é a que melhor se amolda a uma interpretação harmônica e sistemática da Constituição Federal, na medida em que a Carta Política prevê a existência do sistema de controle interno de cada poder, nos termos do art. 74, *in verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ora, é de se reconhecer a prevalência do controle externo sobre o controle interno, visto que aquele deve ser apoiado por este, nos dizeres da Constituição. Essa prevalência é explicitada no voto do ministro Cezar Peluso na ADI n. 3.367/DF, que, pela sua relevância jurídica para a tese ora apresentada, merece novo registro do seguinte trecho:

Será o caso, no entanto de indagar se tal risco [a composição híbrida do CNJ como ameaça à independência interna e externa do Judiciário] não adviria da própria natureza das competências destinadas ao Conselho, enquanto órgão nacional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

Aqui, a dúvida é de menor tomo. Com auxílio dos tribunais de contas, o Legislativo sempre deteve o *poder superior* de fiscalização dos órgãos jurisdicionais quanto às atividades de ordem orçamentária, financeira e contábil (arts. 70 e 71 da Constituição da República), sem que esse, sim, autêntico *controle externo* do Judiciário fosse tido, alguma feita e com seriedade, por incompatível com o sistema da separação e independência dos Poderes, senão como pela da mecânica dos freios e contrapesos.⁶³

⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.

Afirma o relator, na passagem acima transcrita, que o autêntico controle externo do judiciário decorre do sistema de freios e contrapesos, mediante o qual compete ao Poder Legislativo a fiscalização administrativa dos atos dos órgãos jurisdicionados.

São esses os exatos termos da CF/88, no art. 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

E, no artigo seguinte, complementa a Carta Magna: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]”.

A concepção constitucional acima delineada acerca do exercício do controle externo – situado com exclusividade no Poder Legislativo – decorre de toda a teoria clássica do controle da administração pública esmiuçada na seção 3.3 do capítulo 3 desta monografia, harmonizando-se com a estrutura política dos modernos estados democráticos de direito.

Com base em todas as premissas acima brevemente retomadas do marco teórico desenvolvido ao longo de todo o capítulo 3, reafirma-se que, tendo em conta as distinções entre as atribuições, extensões, competências e poderes aplicáveis em caráter nitidamente distintos aos órgãos de controle interno e ao Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício exclusivo do controle externo, nos termos delineados pela Constituição, espousa-se a tese de que as deliberações do controle externo devem prevalecer sobre as do controle interno.

Essa interpretação se confirma pela ressalva contida na parte final do dispositivo constitucional que estabelece as atribuições do CNJ que são concorrentes com as atribuições do TCU. Referindo-se à parte final do art. 103-B, §4º, II, da Constituição Federal:

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

Entende-se, portanto, que em caso de decisões conflitantes entre as adotadas pelo CNJ em face de decisões do TCU em matéria orçamentária, financeira e administrativa dos órgãos do Poder Judiciário da União, as do TCU devem prevalecer.

Todavia, não se olvida que a controvérsia está longe de ser resolvida da forma acima propugnada, não se pretendendo, neste pequeno trabalho, esgotar todos os aspectos da questão. Longe disso, busca-se aqui apenas lançar uma pequena tese, para ser contraposta às outras duas formas de resolução de conflitos decisórios entre TCU e CNJ, aqui já estudadas, quais sejam: a da tentativa institucional de evitar o conflito e a da prevenção, esposada pelo CNJ.

É certo que a palavra final ainda será dita pelo Supremo Tribunal Federal, visto que à Corte Suprema do País cabe o poder revisional das decisões dos dois órgãos em estudo, conforme bem lembrou o conselheiro Antonio Umberto de Souza Júnior em seu voto no Pedido de Providência n. 200810000020521.

CONCLUSÃO

O Conselho Nacional de Justiça é uma instituição relativamente nova na estrutura do Estado brasileiro e tem por missão constitucional, em essência, o controle da atuação administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

Buscou-se, neste trabalho, compreender como o CNJ vem desempenhando suas atribuições e verificar a existência de possíveis conflitos com as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União.

Para tanto, contextualizou-se historicamente a criação do Conselho Nacional de Justiça, verificando-se que seu nascimento ocorreu em um momento atribulado da vida social e política do País, logo em seguida à chamada CPI do Judiciário, que revelou para o País diversas situações de irregularidades cometidas por magistrados em diversas partes da nação.

A tônica então de que se viu revestido o CNJ foi a de um órgão incumbido de exercer o controle da atividade dos órgãos do Poder Judiciário em nível administrativo e disciplinar.

Objetivando conhecer melhor, pelo direito comparado, a natureza do CNJ, foram estudados alguns modelos de conselhos de justiça adotados no mundo. Particularmente no caso mais próximo geopoliticamente do Brasil, viu-se que os conselhos argentino e peruano detêm competências bem menores do que o CNJ.

Tendo presente a polêmica inicial que se seguiu à criação do CNJ, estudou-se o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI n. 3.367/04, por meio da qual foi questionada a constitucionalidade do Conselho. Viu-se, ao final, que o STF, por maioria, entendeu que a criação desse novo órgão não ofendia a Carta Magna nem o pacto federativo e tampouco a autonomia do Poder Judiciário. A análise dos votos proferidos quando do julgamento da referida ADI permitiu ainda constatar que o relator, ministro Cezar Peluso, em trecho do seu voto, caracteriza o CNJ como uma espécie de controle interno do Poder Judiciário.

Ao discorrer sobre a competência do CNJ, vislumbrou-se que, diante do grande conjunto de atribuições a ele conferidas pela EC n. 45/2004, poderia tal órgão desvirtuar a sua missão constitucional quando verificada a sua atuação na prática. Também seria inevitável a ocorrência de conflitos de atribuição com o Tribunal de Contas da União, órgão que também tem por competência a fiscalização administrativa, patrimonial, financeira e operacional dos órgãos do Poder Judiciário da União.

Iniciando no intuito de avaliar como o CNJ está desempenhando sua missão constitucional, o segundo capítulo do trabalho voltou-se para uma análise dos relatórios anuais de 2007 e 2008, que resumem as atividades desenvolvidas pelo Conselho.

Foi possível concluir que, não obstante a grande quantidade de funções definidas para o CNJ, ele vem se portando à altura da grandeza de sua missão, apreciando com rigor e celeridade as questões que lhe são levadas ao conhecimento, seja no campo da fiscalização administrativa, seja no aspecto correcional.

Todavia, a percepção mais surpreendente e promissora da análise da produção recente do CNJ, que se logrou obter, diz respeito ao esforço empreendido para se firmar como órgão formulador da política nacional do Poder Judiciário, trabalhando efetivamente para implementar a modernização tecnológica dos órgãos da justiça, dotando-os de ferramentas gerenciais e de soluções de informática que contribuam para a maior efetividade da prestação jurisdicional.

Posteriormente, buscou-se, à luz de doutrinadores administrativistas, aprofundar o estudo do controle da administração pública, contextualizando-se, historicamente, o surgimento da *função de controle* do Estado, oriunda da clássica teoria da separação dos poderes, que se incorporou à noção do constitucionalismo moderno.

Na distinção que se faz entre controle interno e controle externo, o CNJ, ao exercer o controle administrativo dos órgãos do Poder Judiciário, aproxima-se mais do primeiro, enquanto o TCU, enquanto órgão técnico ligado ao Poder Legislativo, tem a função precípua de exercer o controle externo da administração pública em geral, aí incluídos os órgãos do Poder Judiciário.

Presente essa distinção, postulou-se a preponderância das decisões do órgão de controle externo sobre as do órgão de controle interno, no caso de deliberações discrepantes sobre o mesmo assunto.

Viu-se, todavia, que até o momento CNJ e TCU vêm se esforçando para ajustarem suas decisões de modo a que não perjure no tempo a existência de decisões antagônicas entre eles, com risco de se instalar grave crise institucional.

O estudo de casos concretos permitiu concluir que efetivamente ocorrem conflitos de atribuição entre os dois órgãos, mas que, até o momento, esses vêm sendo superados por mudanças de posição de um lado e outro.

No caso de eventual conflito ulterior que reste sem solução segundo a prática que vem sido adotada pelo CNJ e pelo TCU, restará ao STF solucionar a questão, mediante provocação dos interessados que se sentirem prejudicados.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura (org.). **Comentários à reforma do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BERMUDES, Sérgio. **A reforma do judiciário pela emenda constitucional n. 45**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 abr. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordo de Cooperação Técnica n. 01/2007**. DOU de 16/02/2007, Seção 3, p. 99.

_____. Notícias. **CNJ abre processo e afasta magistrados envolvidos na Operação Furação**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3174:cnj-abre-processo-e-afasta-magistrados-envolvidos-na-opera-furac&catid=1:notas&Itemid=675>. Acesso em: 23 ago. 2009.

_____. **Pedido de Providências 200810000020521**. Relator: Antônio Umberto de Souza Júnior. Julgado em 26 de maio de 2009. Disponível em: <https://ecnj.cnj.jus.br/consulta_processo.php?num_processo_consulta=200810000020521&consulta=s&token=>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. Plenário. **PCA n. 493**. Relator: Paulo Schmidt. Julgado em 12 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=724&classeProcesso=PCA&numeroProcesso=493>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. Plenário. **Pedido de Providências n. 445**. Relator: Douglas Rodrigues. Julgado em 21 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=724&classeProcesso=PP&numeroProcesso=445>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. **Regimento Interno**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5110&Itemid=685>. Acesso em: 04 jun. 2009.

_____. **Relatório Anual de 2007**. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

_____. **Relatório Anual de 2008**. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2009.

_____. **Resolução n. 13**, de 21 de março de 2006. Disponível em:

<http://201.41.100.183/portalcnj/index.php?view=article&catid=57%3Aresolucoes&id=107%3Aresolu-no-13-de-21-de-marde-2006-&format=pdf&option=com_content&Itemid=512>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. **Resolução n. 42**, de 11 de setembro de 2007. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/index.php?view=article&catid=57%3Aresolucoes&id=3306%3Aresolu-no-42-de-11-de-setembro-de-2007&format=pdf&option=com_content&Itemid=512>. Acesso em: 30 jul. 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle compartilhado da administração da justiça. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, n. 7, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Brasil. São Paulo. **Eleito no Supremo, Mendes quer CNJ seletivo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1303200812.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **ADI n. 3.367/DF**. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. .

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. **Acórdão n. 2.079**. Relator: Ubiratan Aguiar. Julgado em 30 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. Segunda Câmara. **Acórdão n. 1.879**. Relator: André Luis de Carvalho. Julgado em 1º de julho de 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. Segunda Câmara. **Acórdão n. 5.679**. Relator: Benjamin Zymler. Julgado em 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

WANBIER, Teresa Arruda Alvim *et alli* (org.). **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos à EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, p. 196.